

PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVATYÖRYHMÄN MUISTIO

TIIVISTELMÄ

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Paluumuuttajien toimeentuloturvatyöryhmän muistio

(Promemoria av arbetsgruppen med uppgift att utreda utkomstskyddet för återflyttare)

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi,

puheenjohtaja, sihteeri

Paluumuuttajien toimeentuloturvatyöryhmä

Pekka Viljanen, puheenjohtaja

Marjukka Kangas, sihteeri

Riitta Aulanko, sihteeri

Tiivistelmä

Työryhmän tehtävänä oli selvittää paluumuuttajien toimeentuloturvaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalle sekä tehdä tarpeelliset ehdotukset kyseisen toimeentuloturvan järjestämiseksi.

Työryhmän ehdotukset perustuvat hallituksen ja eduskunnan kannanottoihin inkerinsuomalaisten eläkeläisten toimeentulon turvaamisesta. Työryhmän saaman käsityksen mukaan perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosäännökset eivät kuitenkaan mahdollista yksinomaan inkerinsuomalaisille paluumuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvajärjestelmää. Tämän vuoksi työryhmän ehdotukset koskevat vanhuus- ja työkyvyttömyysturvaa kaikille sellaisille maahanmuuttajille, joilta puuttuu riittävä toimeentulo.

Työryhmä ehdottaa, että ikääntyneiden ja työkyvyttömien maahanmuuttajien toimeentuloturvan järjestämisestä säädettäisiin erillislaki, laki maahanmuuttajan erityistuesta. Työryhmän ehdottama erityistuki olisi sosiaaliavustuksen tyyppinen, yksilökohtainen etuus. Etuuden määrä olisi täysimääräisen kansaneläkkeen suuruinen. Koska etuus olisi sosiaaliavustuksen luonteinen, sitä ei voitaisi maksaa ulkomaille. Erityistuesta olisi myös tiukahko tulo- ja varallisuusharkinta. Etuuden saamisedellytyksenä olisi vähintään 65 vuoden ikä tai työkyvyttömyys, jonka määritelmä olisi sama kuin kansaneläkkeessä. Lisäksi edellytyksenä olisi vähintään viiden vuoden asumisaika Suomessa.

Työryhmä esittää, että erityistuen myöntämisestä ja maksamisesta huolehtisi kansaneläkelaitos. Etuus rahoitettaisiin valtion varoista. Erityistuen kustannukset vuonna 2002 ja 2003 olisivat alustavan arvion mukaan vuositasolla yhteensä noin 105 milj. markkaa. Kuntien toimeentulotukimenot vähenisivät uudistuksen johdosta vuositasolla noin 82 milj. markkaa. Työryhmä esittää, että tämä kustannussäästö vähennettäisiin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista ja käytettäisiin uudistuksen osittaisrahoitukseen. Tämän perusteella valtion menojen nettolisäys olisi vuositasolla noin 23 milj. markkaa. Työryhmä esittää, että uudistus tulisi voimaan 1.10.2002. Erityistuen saajien määräksi arvioidaan vuonna 2002 noin 3 700 henkilöä.

Avainsanat: (asiasanat)

Inkeriläiset, paluumuutto, maahanmuutto

Sarjan nimi ja numero

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiota 2001:14

Kieli Suomi

Hinta 86,- mk

Jakaja

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti, Tampere

p. (03) 260 8158 ja 260 8535, fax (03) 260 8150 julkaisumyynti@stm.vn.fi

REFERAT

Publikation (även den finska titeln)

Promemoria av arbetsgruppen med uppgift att utreda utkomstskyddet för återflyttare
(Paluumuuttajien toimeentuloturvatyöryhmän muistio)

Förtattare (uppgifter om organet:

namn, ordförande, sekreterare)

Arbetsgruppen med uppgift att utreda utkomstskyddet för återflyttare

Pekka Viljanen, ordförande

Marjukka Kangas, sekreterare

Riitta Aulanko, sekreterare

Referat

Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda utkomstskyddet på äldre dagar och vid arbetsoförmåga för återflyttare samt lägga fram förslag till hur det ovan nämnda utkomstskyddet skall ordnas.

Arbetsgruppens förslag grundar sig på regeringens och riksdagens ställningstaganden om tryggheten av ingermanländska pensionärs utkomst. Enligt arbetsgruppens uppfattning möjliggör dock inte grundlagens bestämmelser om jämlikhet och förbud mot diskriminering ett utkomstskyddssystem avsett enbart för ingermanländska återflyttare. Därför gäller arbetsgruppens förslag skydd på äldre dagar och vid arbetsoförmåga för alla återflyttare som saknar tillräcklig utkomst.

Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en separat lag om ordnande av utkomstskydd för äldre och arbetsoförmögna återflyttare, lagen om specialstöd för återflyttare. Det specialstöd som arbetsgruppen föreslår är ett slags socialt understöd, en individuell förmån. Stödets belopp motsvarar full folkpension. Eftersom stödet har karaktären av socialt understöd kan det inte betalas utomlands. Specialstödet är även föremål för en rätt så sträng inkomst- och förmögenhetsprövning. Förutsättningen för att få stödet är att personer har fyllt 65 år eller är arbetsoförmögen, vilket definieras på samma sätt som för folkpension. Dessutom krävs det att personen varit bosatt i Finland i minst fem år.

Arbetsgruppen föreslår att folkpensionsanstalten sköter beviljandet och betalningen av specialstödet. Förmånen föreslås finansieras med statens medel. Enligt preliminära bedömningar utgör kostnaderna för specialstödet år 2002 och 2003 sammanlagt cirka 105 milj. mk på årsnivå. Kommunernas utgifter för utkomststödet minskar till följd av reformen med cirka 82 milj. mk på årsnivå. Arbetsgruppen föreslår att denna kostnadsinbesparing minskar från kommunernas statsandelar för social- och hälsovården och används till delfinansiering av reformen. På så sätt skulle nettoökningen av statens utgifter vara cirka 23 milj. mk på årsnivå. Arbetsgruppen föreslår att reformen träder i kraft 1.10.2002. Cirka 3700 personer uppskattas vara berättigade till specialstödet år 2002.

Nyckelord

Ingermanlänningar, återflyttning, invandring

Seriens namn och number

Social- och hälsovårdsministeriets promemorior2001:14

Pris 86 mk

Språk finska

Distribution

Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning, Tammerfors, tfn (03) 260 8158 och 260 8535

fax (03) 260 8150, julkaisumyynti@stm.vn.fi

SUMMARY

Title of publication

Memorandum of Work Group on Returnee Subsistence Security

Authors

Work Group for Subsistence Security for Returnees of Finnish heritage from the former Soviet Union

Pekka Viljanen, chairman:

Marjukka Kangas, secretaries

Riitta Aulanko, secretaries

Summary

The task of the Work Group was to chart the subsistence security for old age and disability of returnees from the former Soviet Union and to make the necessary recommendations for the arrangement of the said subsistence security.

The proposals of the Work Group are based on statements on the part of the Government and the Parliament on how to secure the subsistence of old-age pensioners of Finnish heritage moving to Finland from Ingermanland. The Work Group has, however, got the impression that the equality and antidiscriminatory provisions of the Finnish constitution do not allow a separate subsistence security system to be set up solely for returnees from Ingermanland. This is why the proposals of the Work Group cover the old-age and disability security of all immigrants who lack adequate subsistence.

The Work Group proposes that a separate statute, Act on Special Subsidy to Immigrants, be enacted to establish a subsistence security system for elderly and disabled immigrants. The special subsidy proposed by the Work Group would be a social welfare-type individual benefit. The benefit would be equal to a full National Pension. Since the subsidy would be of welfare benefit nature, it would not be possible to pay it out outside Finland. The special subsidy would also be subject to a fairly rigorous assessment of the applicant's income and assets. The age of 65 years minimum or incapacity for work, defined in the same manner as in the case of National Pension, would be prerequisites for being entitled to the special subsidy. In addition, a minimum of five years' residence in Finland would be required.

The Work Group proposes that the Social Insurance Institution handles the concession and paying out of the special subsidy. The subsidy would be funded out of state funds. According to a preliminary estimate the total costs of the special subsidy would be about FIM 105 million per annum in 2002 and 2003. Municipal subsistence security costs would be diminished by about FIM 82 million annually as a result of the reform. The Work Group proposes that the amount of money saved by the municipalities be taken off from their state subsidies and be used partly to fund the reform. This would mean a net increase of state expenditure by about FIM 23 million per year. The Work Group proposes that the reform should come into effect on October 1, 2002. The number of persons receiving the special subsidy is estimated to be about 3,700 in the year 2002.

Key words

Finns from Ingermanland, returnee, immigrant

Title and number of series

Working Group Memorandums of the Ministry of
Social Affairs and Health 2001:14

Price FIM 86.00

Language Finnish

Distributory/Orders

Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 536, FIN-33101 Tampere,
Finland

tel. + 358 3 260 8158 and +358 3 260 8535

e-mail julkaisumyynti@stm.vn.fi

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 23.11.2000 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää paluumuuttajien toimeentuloturvaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalle sekä tehdä tarpeelliset ehdotukset kyseisen toimeentuloturvan järjestämiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli

- selvittää paluumuuttajien vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikaisen toimeentuloturvan nykytilanne ja siihen liittyvät ongelmat
- tehdä tarpeelliset ehdotukset kyseisen toimeentuloturvan järjestämiseksi ja sitä koskevaksi lainsäädännöksi
- selvittää ehdotusten suhde EY-lainsäädäntöön ja muihin toimeentuloturvaetuuksiin.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Pekka **Viljanen** sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja jäsenenä olivat vanhempi hallitussihteeri Marja-Terttu **Mäkiranta** sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, erikoissuunnittelija Meri-Sisko **Eskola** työministeriöstä, budjettineuvos Pertti **Tuhkanen** valtiovarainministeriöstä, lakimies Marjatta **Pohjanpalo** kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva lakimies Antero **Jaakkola** Suomen Kuntaliitosta ja sosiaalineuvos Jaakko **Tuomi** Vanhustyön keskusliitosta sekä sihteereinä ylitarkastaja Riitta **Aulanko** sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja lakimies Marjukka **Kangas** kansaneläkelaitoksesta. Työryhmä valitsi varapuheenjohtajakseen Marja-Terttu Mäkirannan.

Työryhmän tuli kuulla työnsä aikana paluumuuttajien edustajia sekä muita tarpeellisiksi katsomiaan asiantuntijoita.

Työryhmä otti nimekseen paluumuuttajien toimeentuloturvatyöryhmä. Työryhmän tuli saada tehtävänsä valmiiksi 31.5.2001 mennessä.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: vastaava tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin kansaneläkelaitoksen tutkimus- ja kehitysyksiköstä, professori Veli-Pekka Viljanen Turun yliopistosta, puheenjohtaja Irma Guli ja varapuheenjohtaja Hertta Kaponen Inkerinsuomalaisen paluumuuttajien yhdistys ry:stä, puheenjohtaja Viktor Hyvärinen Helsingin seudun Inkeri-seura ry:stä, johtava sosiaalityöntekijä Eija Piiparinen Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta ja ylitarkastaja Anja Lyra työministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 13 kertaa.

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan inkeriläisten paluumuuttoon sovelletaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön linjausta. Lipposen edellinen hallitus oli antanut 9.12.1998 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon inkeriläisten maahanmuutosta Suomeen 1990-luvulla. Selonteossa todetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö laatii selvityksen vuoden 2000 talousarvioesitykseen mennessä tavoitteena se, että eläkeläisten toimeentulo turvataan (vähimmäiseläketasoisesti). Selonteosta 17.2.1999 antamassaan lausunnossa ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että inkerinsuomalaisen eläkeläisten toimeentulotulon turvaaminen vähimmäiseläketasoisesti pyritään toteuttamaan. Lisäksi eduskunta on 17.10.2000 antamassaan lausunnossa edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta erityisesti paluumuuttajien toimeentulo turvataan muiden etuusjärjestelmien kuin toimeentulotuen kautta. Työryhmän ehdotukset perustuvat näihin kannanottoihin.

Kuulemiensa perustuslakiasiantuntijoiden lausuntojen perusteella työryhmä arvioi, että perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten mukaan ei ole mahdollista luoda yksinomaan inkerinsuomalaisille paluumuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvajärjestelmää. Kyseisen turvan tulisi siten

koskea kaikkia toimeentulon osalta vastaavassa asemassa olevia maahanmuuttajia. Tämän vuoksi työryhmän ehdotukset koskevat kaikille maahanmuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalle.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2001

Pekka Viljanen

Marja-Terttu Mäkiranta

Meri-Sisko Eskola

Pertti Tuhkanen

Marjatta Pohjanpalo

Antero Jaakkola

Jaakko Tuomi

Marjukka Kangas

Riitta Aulanko

PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVATYÖRYHMÄ

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	15
1.1. Paluumuuttajat	15
1.1.1. Määritelmä.....	15
1.1.2. Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien tausta ja paluumuuton kehitys	16
1.1.3. Paluumuuttajien oleskeluluvan status	17
1.1.4. Paluumuuttajien määrä	19
1.1.5. Työkyvyttömiä määrä	21
1.1.6. Paluumuuttajien jonotilanne.....	21
1.2. Pakolaiset, turvapaikanhakijat ja tilapäistä suojelua saavat	23
1.2.1. Määritelmä.....	23
1.2.2. Pakolaisten määrä.....	24
1.3. Muut maahanmuuttajat.....	25
1.3.1. Määritelmä.....	25
1.3.2. Muiden maahanmuuttajien määrä.....	25
1.4. Yhteenveto eläkeikäisten ja työkyvyttömiä maahanmuuttajien määrästä.....	26
2. PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAN NYKYTILA JA SIIHEN LIITTYVÄT ONGELMAT.....	26
2.1. Paluumuuttajien toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö	26
2.1.1. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta	26
2.1.2. Valtioneuvoston päätös pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turva- paikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta	27
2.1.3. Kotikuntalaki ja laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta	28
2.1.4. Kansaneläke.....	29
2.1.5. Eläkkeensaajien hoitotuki.....	30
2.1.6. Eläkkeensaajien asumistuki	31
2.1.7. Vammaistuki.....	31
2.1.8. Yleinen asumistuki.....	32
2.1.9. Työmarkkinatuki.....	32
2.1.10. Toimeentulotuki	32
2.2. Maahanmuuttajan toimeentuloturvaan liittyvistä ongelmista.....	33
3. EHDOTUKSIA JA KANNANOTTOJA PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAN JÄRJESTÄMISEKSI.....	34
3.1. Hallituksen kannanotot	34
3.2. Eduskunnan kannanotto	35
3.3. Apulaisoikeuskanslerin päätös	35
3.4. Ministerityöryhmän kannanotto pakkotyössä olleille maksettavasta korvauksesta.....	35
4. MAAHANMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVASTA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA.....	36
4.1. Yleistä.....	36
4.2. Ruotsi.....	36
4.3. Norja	37
4.4. Tanska.....	37
4.5. Saksa.....	37

5. INKERINSUOMALAISTEN PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVA SUHTEESSA MUIDEN MAAHANMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAAN.....	37
6. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	39
6.1. Erillislaila säädetty sosiaaliavustus: maahanmuuttajan erityistuki.....	39
6.2. Erityistuen saamisedellytykset ja määrä.....	41
6.3. Toteuttava organisaatio, rahoitus ja verotus	43
6.4. Erityistuen taloudelliset vaikutukset.....	43
6.5. Maahanmuuttajan erityistuen voimaantulo.....	44
7. MAAHANMUUTTAJAN ERITYISTUEN SUHDE EY-LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA MUIHIN KANSAINVÄLISIIN SITOUMUKSIIN.....	45

LIITTEET

Liite 1	Tilastotietoja Suomeen muuttaneiden määristä	47
Liite 2	Erityistuen taloudellisten vaikutusten laskentaperusteet.....	49
Liite 3	Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maahanmuuttajan erityistuesta.....	52

1. JOHDANTO

1.1. Paluumuuttajat

1.1.1. Määritelmä

Paluumuuttaja on ulkomailta Suomeen muuttava ulkosuomalainen, joka on pitemmän tai lyhyemmän ajanjakson asunut Suomen rajojen ulkopuolella ja palaa takaisin Suomeen. Suomessa paluumuuttaja -käsitettä sovelletaan entisiin ja nykyisiin Suomen kansalaisiin sekä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleviin henkilöihin kuten inkerinsuomalaisiin, joilla on suomalainen syntyperä. Paluumuuttaja -termiä ei esiinny ulkomaalais- eikä kansalaisuuslaissa (Ulkomaalaisvirasto: Ulkomaalaishallinnon termejä 1998).

Ulkosuomalaiset ovat puolestaan ulkomailla asuvia Suomen kansalaisia tai suomalaista syntyperää olevia ulkomaan kansalaisia, jotka pitävät itseään suomalaisina eli joilla on suomalainen identiteetti. Ulkosuomalaisia on noin 1,7 miljoonaa eri puolilla maailmaa. Suomalaisen identiteetin tunnusmerkistönä voidaan pitää tietoisuutta suomalaisesta syntyperästä ja sen julkituomista sekä esimerkiksi tapojen, perinteiden ja uskonnon vaalimista, osallistumista ulkosuomalaisten kulttuuri- ja järjestö-tapahtumiin, yhteyksien ylläpitämistä Suomeen ja Suomessa asuviin, Suomen olosuhteiden ja tapahtumien seuraamista, suomen tai ruotsin kielen taidon ylläpitämistä ja siirtämistä seuraaville sukupolville. Suomen kielen taito on olennainen osa suomalaista identiteettiä, mutta sitä ei kuitenkaan voida pitää yksinomaan ratkaisevana (Työministeriön julkaisu 215: Inkerinsuomalaisten maahanmuutto Suomeen 1990 –luvulla). Suomalaisesta identiteetistä, ks. lisää 1.1.2.

Inkerinsuomalaiset ovat entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevia henkilöitä, joilla on suomalainen syntyperä. Inkerinsuomalaiset ovat kansallisuudeltaan, mutta eivät kansalaisuudeltaan suomalaisia. Kansallisuus tarkoittaa henkilön kuulumista tiettyyn kansanryhmään. Saman valtion kansalaisina voi olla eri kansallisuuksiin kuuluvia henkilöitä (Ulkomaalaisvirasto: Ulkomaalaishallinnon termejä 1998). Entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleville henkilöille myönnetään oleskelulupa eri edellytyksin kuin muiden paluumuuttajien oleskeluluvat. Oleskeluluvista, ks. tarkemmin 1.1.3.

Hallituksen esityksen 56/1996 laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta mukaan sovellettaessa siirtolaisuuspoliittista ulkosuomalaismääritelmää inkerinsuomalaisiin ja muihin entisen Neuvostoliiton alueella asuviin ja asuneisiin suomalaisiin, on otettava huomioon heidän historiallinen taustansa. Muista ulkosuomalaisryhmistä he eroavat siinä suhteessa, että he ovat eläneet eristyneenä Suomesta erilaisessa yhteiskuntajärjestelmässä. Suomesta käsin ei heihin ole pidetty yhteyksiä samalla tavoin kuin muihin ulkosuomalaisiin eikä heillä puolestaan ole muiden ulkosuomalaisten tavoin ollut mahdollisuutta säilyttää yhteyksiään Suomeen. Tätä taustaa vasten on siten ymmärrettävää, että heidän tietonsa Suomesta ovat jääneet puutteellisiksi ja että suomen kielen taito on ollut lähes häviämässä, koska suomen kielen opetus ja käyttö ei ole ollut sallittua. Inkeriläiskysymys on osa laajempaa kokonaisuutta eli entisen Neuvostoliiton eri kansallisuusryhmien pyrkimyksiä siteiden uudelleen solmimiseen niihin maihin, joista heidän vanhempansa ja esivanhempansa ovat lähtöisin. Tähän on luonnollisena osana liittynyt paluumuutto alkuperämaihin.

1.1.2. Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien tausta ja paluumuuton kehitys

Suomenlahden pohjukan historiallisen Inkerinmaan suomalaisväestön perustan muodostaa alueelle Ruotsi-Suomen ja Venäjän välillä 1617 solmitun Stolbovan rauhan jälkeen muuttaneet suomalaiset. Heidän jälkeläisensä ovat inkerinsuomalaisia, joita kutsutaan myös inkeriläisiksi. Muutto Inkerinmaalle jatkui 1600-luvulta aina ensimmäiseen maailmansotaan saakka. Ison vihan aikana 1700-luvun alussa Inkerinmaan alue siirtyi Venäjän haltuun ja Pietari Suuri ryhtyi rakentamaan Nevajoen suistoon Pietarin kaupunkia. Ennen nykyistä paluumuuttoa inkerinsuomalaisia muutti Suomeen Venäjän vallankumouksen jälkeen vuosina 1919 - 1920. Vuoden 1921 alussa heitä oli Suomessa enimmillään 8 300 henkeä. Jonkin verran muuttoa tapahtui myös 1930-luvulla, mutta laillinen maastamuutto Neuvostoliitosta oli kuitenkin hyvin vaivalloinen prosessi. Tämän vuoksi poistumista Neuvostoliitosta tapahtui myös salateitse.

Jatkosodan alussa, syksyllä 1941, suomalaiset suunnittelivat noin 12 000 hengen siirtämistä Inkerinmaalta Suomeen paikkaamaan kotirintaman työvoimavajetta. Kuitenkaan tuolloin muutto ei onnistunut. Vasta vuosina 1943 – 1944 kun Saksa alkoi hävitä sodassa, Inkerinmaalta Suomeen siirrettiin pääasiassa vapaaehtoiselta pohjalta runsaat 63 000 henkeä. Väli rauhansopimuksen tekemisen jälkeen lähes 55 000 inkerinsuomalaista palasi tai palautettiin sopimuksen 10 artiklan nojalla. Palaamatta jääneitä inkerinsuomalaisia oli Suomessa tammikuussa 1945 lähes 7 900 henkilöä, mutta heidän lukumääränsä väheni jatkuvasti, sillä oleskeluoikeuden epävarmuuden takia monet hakeutuivat pois Suomesta ensisijaisesti Ruotsiin. Lokakuussa 1945 inkerinsuomalaisia oli Suomessa enää noin 5 800. Sodan päättyessä 1945 pääosa inkerinsuomalaisista karkotettiin eri puolille Neuvostoliittoa. Myöhemmän muuttoliikkeen seurauksena valtaosa inkerinsuomalaisista asettui historiallisen Inkerinmaan ohella Neuvosto-Karjalaan ja Viroon.

Inkerinsuomalaisten kohdalla suomalaisen identiteetin vaaliminen, esimerkiksi suomen kielen käyttäminen julkisesti Inkerinmaalla ja Pietarissa, oli ongelmallista toisen maailmansodan jälkeen. Inkerinsuomalaisten yhteys Suomeen katkaistiin toisen maailmansodan yhteydessä, kun suuri osa inkerinsuomalaisista karkotettiin Siperiaan. Suomen kielen ylläpitäminen jäi kodin varaan, koska sen opetus oli lopetettu jo ennen sotaa. Neuvostojärjestelmä pyrki johdonmukaisesti estämään myös uskonnollisen perinteen siirtämisen kasvaville sukupolville. Identiteetin vakiintumisen kannalta on huomionarvoista, että luterilaisuus ja suomalaisuus kuuluivat Inkerinmaalla erottamattomasti yhteen (Sihvo: Inkerin kansan 60 kohtalon vuotta). Neuvostojärjestelmä pyrki suomalaisten kieli- ja uskontoperinteen harjoittamisen estämisen lisäksi estämään maan ja muun omaisuuden omistamisen.

Tammikuussa 1989 suoritetun Neuvostoliiton viimeisen väestölaskennan mukaan Neuvostoliitossa asui kansallisuudeltaan suomalaisiksi ilmoittautuneita yhteensä 67 300. Inkerinsuomalaisia ja muita suomalaista syntyperää olevia uskotaan kuitenkin olevan huomattavasti enemmän, noin 80 000 – 100 000, sillä ihmiset suhtautuivat laskennan aikoihin edelleen epäluuloisesti viranomaisiin ja vaikenivat suomalaisesta syntyperästään (HE 56/1996).

Perestroikan aikakaudella 1980-luvun lopulla kansallisuuskysymys nousi Neuvostoliitossa takaisin sallittujen keskustelunaiheiden joukkoon. Vasta tuosta ajankohdasta lukien inkerinsuoma-

laisilla on ollut mahdollisuus ilman pelkoa seurauksista osoittaa ja vaalia suomalaista identiteettiään. Tuolloin myös suhtautuminen ihmisten vapaaseen liikkumiseen ja maahanmuuttoon muuttui perusteellisesti. Syksystä 1989 lähtien oli jo jonkin verran inkerinsuomalaisia muuttanut Suomeen ja julkisuudessa asia tuli esille 10.4.1990, kun tasavallan presidentti Mauno Koivisto antoi haastattelulausunnon, jossa hän totesi, että inkerinsuomalaisia voidaan pitää paluumuuttajina. Tuo lausunto muodosti perustan virkamiespäätöksille, joiden pohjalta varsinainen paluumuutto käynnistyi. Tuolloin ei nähty tarpeelliseksi ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin, vaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoon suhtauduttiin kuten paluumuuttoon yleensä ja muutto tapahtui siten voimassa olleita maahanmuuttosäännöksiä väljästi tulkitsemalla. Inkerinsuomalaisten maahanmuutto huomioitiin hallituksen esityksen perusteluissa ulkomaalaislakia muutettaessa vuonna 1993. Suomalainen syntyperä (vähimmäisedellytys kaksi kansallisuudeltaan suomalaista isovanhempaa) otettiin maahanmuuton erityiseksi kriteeriksi ulkomaalaislakiin vuonna 1996, ks. tarkemmin 1.1.3. Valtion talousarviossa on vuodesta 1991 lähtien varauduttu vuosittain 2000 paluumuuttajan vastaanottoon kunnille maksettavana korvauksena.

1.1.3. Paluumuuttajien oleskeluluvan status

Oleskeluluvista ja niiden edellytyksistä säädetään ulkomaalaislaissa 378/1991 (myöhemmin UL). UL:n mukaan edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle paluumuuttajalle ovat erilaiset riippuen siitä, onko kysymys entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevasta paluumuuttajasta vai muusta paluumuuttajasta. Oleskelulupia ovat määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään yleensä vähintään yhdeksi vuodeksi. Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, ellei oleskelun tarkoituksesta muuta johdu tai jollei luvan myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä.

Aikaisemmin UL:iin ei sisällynyt erityistä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevia koskevaa oleskelulupaedellytystä, vaan heidän oleskelulupansa myönnettiin yleisluontoisten kriteerien mukaan, jotka oli luotu epävirallisen virkamiestyöryhmän toimesta presidentti Koiviston paluumuuttajia koskevan lausunnon jälkeen. Oleskelulupa sovittiin paluumuuton alussa luonteeltaan jatkuvaksi riippumatta siitä, oliko henkilön tarkoituksena muuttaa pysyvästi tai tulla määräaikaiseen työhön Suomeen. Paluumuuttajien oleskelulupakäsittelyssä painotettiin erityistä joustavuutta. Noudatettavan käytännön mukaan paluumuuttoon oikeutetuksi katsottiin henkilö, joka itse tai jonka jompikumpi vanhemmista taikka yksi isovanhemmista oli merkitty entisen Neuvostoliiton tai sen seuraajavaltioiden tai siitä irronneiden valtioiden asiakirjoihin kansallisuudeltaan suomalaiseksi sekä hänen perheenjäsenensä näiden kansalaisuudesta tai kansallisuudesta riippumatta. Toisin sanoen tuolloin riitti, jos ainakin yksi neljästä isovanhemmasta oli kansallisuudeltaan suomalainen.

UL:ia muutettiin vuonna 1996, jolloin edellytykset entisen Neuvostoliiton alueelta tulevien paluumuuttajien oleskeluluvan myöntämisestä säädettiin lakiin ja näin ollen silloisiin pääosin hyvin yleisluontoisiin kriteereihin pohjautuva hallintokäytäntö säädettiin lain tasolle lisäämällä UL:iin uusi 18 a §. UL 16 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen on tai on ollut Suomen kansalainen myönnetään määräaikainen oleskelulupa kahdeksi vuodeksi. UL 18 a §:n mukaan taas entisen Neuvostoliiton alueelta olevan henkilön

määräaikaisen oleskeluluvan yhtenä edellytyksenä on se, että hakija itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi. Vaihtoehtoiseksi edellytykseksi riittää se, että hakijalla on muu yhteenkuuluvuutta osoittava side Suomeen ja suomalaisuuteen.

Pykälän sisältö on seuraava:

UL 18 a §: *’Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä.*

Sen lisäksi, mitä tässä laissa muutoin säädetään, voidaan entisen Neuvostoliiton alueelta olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, myöntää määräaikainen oleskelulupa:

- 1) jos hakija on itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi; tai
- 2) jos hakijalla on muu yhteenkuuluvuutta osoittava side Suomeen ja suomalaisuuteen, mutta hän ei kykene asiakirjoilla osoittamaan täyttävänsä 1 kohdan edellytyksiä.

Oleskelulupa myönnetään myös edellä tarkoitetun henkilön aviopuolisolle sekä hänen huolettavanaan olevalle alle 18-vuotiaalle lapselleen. Aviopuoliso on rinnastetaan henkilö, jonka kanssa hakija elää jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn maahanmuuttovalmennukseen, jollei ole perusteltua syytä poiketa tästä. Lisäksi edellytetään hakijan ilmaisemaa tahtoa muuttaa Suomeen asumaan.

Selvitettäessä hakijan ilmaisemaa tahtoa muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan, noudatetaan, mitä kotikuntalaissa (201/94) säädetään.

Suomalainen syntyperä osoitetaan alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei ole mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla.”

Alkuperäisen asiakirjana pidetään esimerkiksi syntymätodistusta. Jollei syntyperää pystytä asiakirjoilla osoittamaan, tulee selvittää kattavasti hakijan muu yhteenkuuluvuutta osoittava side Suomeen, suomalaisuuteen ja suomen- tai ruotsinkielen taitoon. HE 56/1996 mukaan tällaisena siteenä pidetään muun muassa välirauhansopimuksen jälkeen entiseen Neuvostoliittoon palautettujen henkilöiden, muiden kuin inkerinsuomalaisten oleskelua Suomessa.

Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien tulee hakea oleskelulupaa Suomen edustustosta ennen Suomeen muuttoja. Käytännössä suurin osa inkerinsuomalaisten oleskelulupahakemuksista tehdään Petroskoin, Pietarin ja Tallinnan edustustoihin.

Ulkomailla olevalle henkilölle voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa UL 18 §:n mukaan silloin, jos ulkomaalaisella on suomalainen syntyperä tai muu side Suomeen, jos ulkomaalainen tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen ja hänen toimeentulonsa on turvattu, jos ulkomaalaiselle voidaan myöntää työlupa tai hänen toimeentulonsa Suomessa on muutoin turvattu, jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä tai jos muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä ja ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu. Näitä ulkomailla olevalle henkilölle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä koskevaa UL 18 §:ää muutettiin vuonna 1999 (lainmuutos tuli voimaan 1.5.1999) ja sen johdosta myös oleskeluluvan eri statuksia tarkistettiin. Statuksella tarkoitetaan oleskelun luonnetta kuvaavaa kirjain-numeroyhdistelmää oleskeluluvassa tai viisumissa. Vanhan lain aikana (ennen 1.5.1999) inkerinsuomalaisten oleskelulupa myönnettiin

A2 -statuksella. A2 –statusluokitukseen kuuluvat henkilöt määriteltiin Neuvostoliiton suomalaisiksi (inkeriläinen tai muu kansallisuudeltaan suomalainen). Lisäksi inkerinsuomalaisten puolisoille ja alaikäisille lapsille, jolla ei ole suomalaista syntyperää, annettiin vuodesta 1997 lähtien oleskelulupa A6 -statuksella. Vuosina 1990 - 1992 oli mahdollista tulla Suomeen myös turistiviisumilla ja hakea oleskelu –ja/tai työlupaa paluumuuttajana Suomessa. Tilastokeskuksen mukaan 1990 –luvulla entisen Neuvostoliiton alueelta muuttaneista 8 000 on saanut oleskeluluvan muun kuin suomalaisen syntyperän perusteella.

Paluumuuttajille, siis myös muille kuin inkerinsuomalaisille paluumuuttajille, oleskelulupa myönnetään uuden UL 18 §:n mukaan A1 -statuksella. Kun paluumuuttajalle on myönnetty oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella, on hänellä oikeus muuttaa Suomeen. Oleskeluluvan tulee olla vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava. Kahden vuoden yhtäjaksoisen Suomessa asumisen jälkeen heille voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, jonka jälkeen heitä ei enää voi erottaa muista vastaavan statuksen saaneista ulkomaalaisista (Työhallinnon julkaisu: Inkerinsuomalaisten maahanmuutto Suomeen 1990 –luvulla). Entisen Neuvostoliiton alueelta tulleiden perheenjäsenet (avio- ja avopuolisot sekä alle 18 –vuotiaat huollettavina olevat lapset) saavat oleskeluluvan UL 18 a §:n 2 momentin perusteella ja oleskelulupa myönnetään A5 –statuksella.

Oleskelulupa myönnetään A -statuksella (A2-A5) myös, kun henkilö on saapunut maahan pakolaiskiintiön puitteissa, suojelun tarpeen vuoksi, pitkäaikaiseksi arvioitun ammattitaitoisen työvoiman tarpeen johdosta tai jos henkilö muutoin oleskelee maassa pysyväisluonteisesti. Myös A -statusryhmään kuuluvan henkilön tai Suomen kansalaisen perheenjäsen saa oleskeluluvan A –statuksella silloin, kun oleskeluluvan myöntäminen perustuu ainoastaan perheenjäsenen maassa oleskeluun (A5).

1.1.4. Paluumuuttajien määrä

Vuoden 2001 alussa Ulkomaalaisvirasto, Tilastokeskus ja Työministeriö arvioivat maassa olevien inkerinsuomalaisten määräksi noin 20 000. Yli puolet heistä asuu Uudellamaalla. Suomessa olevien inkerinsuomalaisten paluumuuttajien tarkkaa lukumäärää ei tiedetä. Tämä johtuu siitä, että paluumuutto oli 1990 -luvun alussa hallitsematonta ja siihen suhtauduttiin kuten paluumuuttoon yleensä. Toinen syy on se, että virallisessa tilastoinnissa ei kysytä erikseen henkilön etnistä alkuperää, vaan tilastot kerätään muulla, esimerkiksi henkilön kansalaisuuden perusteella. Kansallisuuden perusteella ei maahanmuuttajia tilastoida (Työhallinnon julkaisu 215: Inkerinsuomalaisten maahanmuutto Suomeen 1990 –luvulla). Jäljempänä esitetyt tilastotiedot koskevat lähinnä ikääntyviä paluumuuttajia, pakolaisia sekä muita maahanmuuttajia.

Inkerinsuomalaiset perheineen kuuluvat näin ollen oleskelu- tai työluvan A1-, A2-, A5- tai A6 -statuksella saaneiden ryhmään. Ulkomaalaisviraston tilastojen mukaan vuoden 1998 keväällä A2 -statuksella inkerinsuomalaisille myönnettyjä oleskelulupia oli 14 130. Ennen Suomen kansalaisuuden saantia inkerinsuomalaiset paluumuuttajat ovat tilastoissa Venäjän, Viron tai entisen Neuvostoliiton kansalaisina. Suomeen muuttaneiden inkeriläisten osuus on vajaa viidesnes kaikista Suomeen muuttaneista. Kansalaisuuden saatuaan inkerinsuomalaiset kuuluvat tilastoissa Suomen kansalaisiin. Ulkomaalainen voi saada hakemuksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän on täysi-

ikäinen, hän on asunut Suomessa riittävän pitkään ennen hakemuksen tekemistä (pääsääntö 5 vuotta), hän on elänyt kunniallista elämää, hänen toimeentulonsa on turvattu ja hän osaa suomen tai ruotsin kieltä.

Taulukko 1. Suomessa 31.12.2000 olevat ikääntyvät Venäjän, Viron ja entisen Neuvostoliiton kansalaiset (Tilastokeskus)

Kansalaisuus	55-64 –vuotias	yli 65 –vuotias	Yhteensä
Venäjän kansalainen	1 181	1 602	2783
Viron kansalainen	631	802	1433
ent. Neuvostoliiton kansalainen	266	164	430
Yhteensä	2078	2568	4646

Osa Suomeen muuttaneista inkerinsuomalaisista paluumuuttajista on jo saanut Suomen kansalaisuuden, joten näiltä osin taulukon määrät eivät tarkalleen osoita paluumuuttajien määrää. Kaikki Suomessa olevan Venäjän, Viron ja entisen Neuvostoliiton kansalaiset eivät myöskään ole inkerinsuomalaisia paluumuuttajia, joten tältäkin osin taulukko ei osoita inkerinsuomalaisten tarkkaa määrää.

Taulukko 2. Suomessa 31.12.2000 olevat syntymämaan ja iän mukaan Venäjältä, Virosta ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulleet (Tilastokeskus)

Syntymämaa	55-64 -vuotias	yli 65 –vuotias	Yhteensä
Venäjä	71	284	355
Viro	215	121	336
Ent. Neuvostoliitto	2852	4487	7339
Yhteensä	3138	4892	8030

Entisen Neuvostoliiton alueelta tulleilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat muuttaneet maahan ennen Neuvostoliiton hajoamista ja joiden syntymämaana on sen vuoksi edelleen Neuvostoliitto, joukossa on myös esimerkiksi virolaisia. Samoin joukossa on sellaisia, jotka ovat muuttaneet Suomeen Venäjän vallankumouksen yhteydessä ja sellaisia inkerinsuomalaisia, jotka jäivät Suomeen 1940 –luvulla.

Taulukko 3. Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat Venäjän, Viron ja entisen Neuvostoliiton kansalaiset joulukuussa 2000 (Kansaneläkelaitos)

Vakuutusaika, eli kuinka monta vuotta vak.päätöksestä				
Ikä	0-4	5-10	11-20	Yhteensä
51-60 –vuotiaat	536	1432	305	2273
61-64 –vuotiaat	224	615	146	985
65 v. täytt.	671	2073	200	2944
Yhteensä	1431	4120	651	6202

Kansaneläkelaitos päättää, otetaanko henkilö Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain nojalla. Kun henkilöllä on A -statuksen mukainen oleskelulupa, otetaan hänet vakuutetuksi aikaisintaan maahanmuutosta lukien. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan Suomessa oli joulukuussa 2000 noin 10 500 vakuutetuksi otettua virolaista henkilöä, noin 20 000 venäläistä vakuutettua ja noin 1 800 entisen Neuvostoliiton alueelta tullutta vakuutettua.

Yllä olevan taulukon mukaan Suomessa on tällä hetkellä korkeintaan kymmenen vuotta vakuutetuina olevia 65 vuotta täyttäneitä Venäjän, entisen Neuvostoliiton ja Viron kansalaisia noin 2700. Vakuutetuista viidesosan arvioidaan olevan muita kuin inkerinsuomalaisia eli muulla perusteella oleskeluluvan A -statuksen saaneita maahanmuuttajia. Taulukko ei kerro sitä, kuka vakuutetuista on mahdollisesti ollut töissä ja näin ollen ehtinyt ansaita työeläkettä. Lisäksi osa inkerinsuomalaisista on saanut Suomen kansalaisuuden, joten he eivät ole mukana tässä tilastossa.

1.1.5. Työkyvyttömiä määrä

Työkyvyttömiä määräksi on arvioitu noin 20 % niistä paluumuuttajista, jotka ovat iältään 55 - 64 -vuotiaita. Niillä inkerinsuomalaisilla, joilla ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen, on tälläkin hetkellä mahdollisuus saada vammaistukea. Vammaistukea saaneiden inkerinsuomalaisten määrä on noin 40 % työkyvyttömyyseläkkeitä saavien määrästä. Joulukuussa 2000 venäläisistä, virolaisista ja ent. Neuvostoliiton alueelta tulleista vakuutetuista 37 sai vammaistukea ja 92 kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä.

1.1.6. Paluumuuttajien jonotilanne

Inkerinsuomalaiset paluumuuttajat Venäjällä ja Virossa odottavat Suomeen pääsyä jonottaen oleskelulupaa ja asuntoa jonotusjärjestelmän kautta. Hakemus tehdään edustustoon, joka ratkaisee oleskelulupahakemukset sen jälkeen, kun se on saanut ulkomaalaisviraston lausunnon siitä, täyttyvätkö vaadittavat edellytykset hakijan kohdalla. Ulkomaalaisviraston lausunnon inkerinsuomalaisten oleskelulupahakemuksiin on vuodesta 1994 lähtien annettu säännöllisesti viraston

virkamiesten virkamatkoilla Petroskoihin, Pietariin ja Tallinnaan. Muihin edustustoihin jätetyt hakemukset lähetetään lausunnolle ulkomaalaisvirastoon Suomeen. Työministeriön mukaan vuosittain lausuntoja on annettu noin 2 000 henkilöstä. Venäjällä jonotti oleskeluluvan käsittelyä vuoden vaihteessa (2000-2001) 18 000 henkilöä ja Virossa 4 000 henkilöä. Oleskelulupaselvityksen jälkeen asuntoa odotti Virossa 166 henkilöä ja Venäjällä 466 perhekuntaa.

Jonoihin ilmoittautuneita paluumuuttajia oli tilanteen 3.10.2000 mukaan Pietarissa yhteensä 18 517 henkilöä. Edellä mainittu henkilömäärä käsittää myös Karjalasta tulevat paluumuuttajat. Jonoja on kolme kappaletta, yksi jono sisältää ne henkilöt, jotka ovat tehneet hakemuksen ennen nykyistä paluumuuttajakriteerin vahvistamista (noin 6 000 henkilöä edellä mainitusta määrästä). Näin ollen heistä vain osa täyttää nykyiset paluumuuttajaedellytykset. Toinen jonoista sisältää ne henkilöt, joiden hakemus on tehty uuden paluumuuttajakriteerin vahvistamisen jälkeen, edellytyksistä lisää, ks. 1.1.3. Kolmas jono sisältää ne henkilöt, jotka odottavat ainoastaan asunnon saamista Suomesta. Mikäli asunto saadaan, on oleskeluluvan saanti varmaa. Oleskelulupa merkitään käytännössä hakijan passiin oleskelulupaselvityksen jälkeen vasta sitten, kun henkilöllä on Suomessa asunto.

Inkeriläisiä paluumuuttajia on vuosittain tullut Suomeen noin pari tuhatta. Viime vuosina maahanmuutto on jossain määrin supistunut. Vuonna 1998 inkerinsuomalaisia muutti Suomeen 1 165 henkilöä, vuonna 1999 heitä muutti 1 304 henkilöä ja vuonna 2000 yhteensä 1 145 henkilöä.

Vuonna 2001 arvioidaan 55 - 64-vuotiaita paluumuuttajia olevan noin 2 700. Vuonna 2003 on Suomessa arvioitu olevan yhteensä noin 3 300 inkerinsuomalaista, jotka ovat joko 65 vuotta täyttäneitä taikka työkyvyttömiä ja asuneet Suomessa vähintään viisi vuotta.

Taulukko 4. Vuonna 1999 ja 2000 Venäjältä ja Virosta Suomeen muuttaneiden ikääntyvien inkerinsuomalaisten määrät (Työministeriö: Maahanmuutto- ja työlupa-asiat, Tilastoja 3/2000)

Ikä	Vuosi 1999	Vuosi 2000	Yhteensä
50-64 –vuotiaat	180	171	351
yli 65 –vuotiaat	149	131	280
Yhteensä	329	302	631

Taulukko 5. Ikääntyneiden inkerinsuomalaisten paluumuuttojono Pietarissa (28.5.2001) ja Tallinnassa (1.3.2001) (Työministeriö)

Ikä	Pietari	Ikä	Tallinna
50-54	1 210	52-61	352
55-59	578	62-71	176
60-64	954	72-91	132
65-69	647	Yhteensä	660
70-79	993		
80-84	141		
85-89	87		
90-100	40		
Yhteensä	4 650		

Yllä olevien taulukoiden tietopohjien erilaisuuksien vuoksi yhdenmukaista ikäjakaumaa Pietarin ja Tallinnan jonotilanteista ei ole tällä hetkellä saatavissa. Tarkempaa arviota jonojen purkaantumisesta, eli siitä, kuinka paljon esimerkiksi iäkkäitä paluumuuttajia olisi lähivuosina tulossa Suomeen, ei voida myöskään esittää.

1.2. Pakolaiset, turvapaikanhakijat ja tilapäistä suojelua saavat

1.2.1. Määritelmä

Pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on pakolaisstatus, toisin sanoen Suomeen tullutta kiintiöpakolaista (A 3 status) ja hänen perheenjäsentään tai Suomesta turvapaikan saanutta henkilöä (A 3 status) ja hänen perheenjäsentään. YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan pakolainen on henkilö, joka on kotimaansa ulkopuolella ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen, tai poliittisen mielipiteen johdosta. Pakolaisaseman saa henkilö, jolle jokin valtio antaa turvapaikan tai jonka UNHCR (YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto) toteaa olevan pakolainen.

Kiintiöpakolaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun myöntämä pakolaisen asema ja jolle on myönnetty maahantulolupa vuosittain valtion tulo- ja menoarvion yhteydessä päätettävän pakolaiskiintiön puitteissa. Suomessa tehtiin vuonna 1985 ensimmäinen päätös kiintiöpakolaisten vastaanotosta.

Perheenyhdistämishojelman puitteissa maahan tullut on henkilö, joka on Suomessa oleskelevan pakolaisen perheenjäsen, ja joka on saanut hakemuksesta maahantuloluvan. Vuoden 1999 ulkomaalaislaissa ei puhuta enää perheenyhdistämisestä, vaan oleskeluluvan hakemisesta perhesiteen perusteella (Ulkomaalaisvaltuutetun kertomus 1999).

Pakolaisten maahantuloa ja maassa oleskelua säätelevät sekä kansallinen lainsäädäntö että Suomen solmimat kansainväliset sopimukset, erityisesti ihmisoikeussopimukset. Viranomaisten on kaikessa toiminnassaan noudatettava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Vaikka pakolaisten vapaaehtoista ja turvallista paluumuuttoa sekä alueellista sijoittumista pidetäänkin pakolaisongelman parhaimpina ratkaisuvaihtoehtoina, eivät nämä ole aina mahdollisia. Kiintiöpakolaisten valinnassa Suomi ottaa huomioon kansainvälisen pakolaistilanteen aiheuttamat sijoitustarpeet eri maanosissa.

Turvapaikanhakija on henkilö, joka pyytää suojaa ja oleskeluoikeutta koti- tai asuinmaansa ulkopuolelta. Turvapaikkahakemus on jätettävä maahan tullessa tai mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Turvapaikanhakijan pakolaisuusasema todetaan vasta hakemukseen annetulla päätöksellä, joten pakolainen -sanaa tulisi välttää ennen kuin päätös on annettu. Viime vuosina monet turvapaikanhakijoista ovat saaneet oleskeluluvan, mutta eivät pakolaisstatusta. Turvapaikka voidaan antaa ulkomaalaiselle, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaas-

saan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi (Ulkomaalaisvirasto: Ulkomaalaishallinnon termejä 1998).

Tilapäistä suojelua saavat ovat sellaisia henkilöitä, jotka tilapäisesti ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan. Tällaisia ovat esimerkiksi vuonna 1999 Kosovon kriisin takia Albaniaan ja Makedoniaan paenneet ihmiset, jotka YK päätti evakuoida tilapäisesti. Suomeen otettiin noin 1030 evakuoitua. Heille annettiin 11 kuukauden väliaikaiset oleskeluluvat ja heidät sijoitettiin vastaanotokeskuksiin. Vuodenvaihteeseen 2000 - 2001 mennessä yli puolet oli palannut takaisin kotimaahansa.

Myös pakolainen voi olla paluumuuttajana. UNHCR tukee pakolaisten paluumuuttoa, jos olosuhteet kotimaassa ovat muuttuneet siten, että sinne on mahdollisuus palata ja paon syyt ovat poistuneet. Tällaisia paluumuuttajia ovat esimerkiksi juuri Kosovon albaanipakolaiset, joista n. 680 on palannut 31.12.2000 mennessä paluumuuttoavustuksen turvin Kosovoon. Kaiken kaikkiaan ajalla 1983 - 2000 pakolaisia on paluumuuttanut kotimaahansa yhteensä 226 henkilöä, suurin osa Bosnia-Hertsegovinaan ja Jugoslavian liittotasavaltaan (Kosovoon) sekä Chileen (Työministeriö: Maahanmuutto- ja työlupa-asiat: Tilastoja 3/2000).

1.2.2. Pakolaisten määrä

Suomi on vastaanottanut pakolaisia vuodesta 1973 lähtien. Pakolaispolitiikan alkuna pidetään chileläisten pakolaisten vastaanottoa vuosina 1973 - 1977. Suomen pakolaisväestön määrä 31.12.2000 oli 18 835 henkilöä. Tilastoissa ovat mukana kiintiöpakolaiset, myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä perheen yhdistämishojelman puitteissa maahan saapuneet henkilöt. Pakolaiskiintiön määrä Suomessa vuonna 1999 oli 650 ja 700 vuonna 2000. Suomeen otettiin kiintiöpakolaisia vuonna 1999 yhteensä 543, myönteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita oli 491 ja perheen yhdistämishojelman puitteissa maahan saapuneita 155 henkilöä, yhteensä 1 189 henkilöä.

Eniten pakolaisia vuonna 1999 tuli Jugoslavian liittotasavallasta, Irakista ja Iranista. Turvapaikanhakijoita oli 3 106 henkilöä ja turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksiä tehtiin yhteensä 1 826 kappaletta. Vuonna 2000 Suomi vastaanotti 756 kiintiöpakolaista, myönteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita oli 272 ja perheen yhdistämishojelman puitteissa maahan tulleet oli 184 henkilöä, yhteensä 1212 pakolaista. Vuonna 2000 pakolaisia tuli eniten Irakista, Jugoslavian liittotasavallasta sekä Afganistanista.

Taulukko 6. Suomen vastaanottamat pakolaiset ajalla 1.1.1991-31.12.2000 (Työministeriö: Tilastoja 3/2000)

Vuosi	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Yhteensä
Yht.	1366	2349	3689	1412	1415	1193	1406	958	1189	1212	16189

Tilasto sisältää kiintiöpakolaiset, myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä perheen-yhdistämisen perusteella maahan tulleet.

Suomi on vastaanottanut ajalla 1998 – 2000 iältään 50 – 64 -vuotiaita pakolaisia 155 henkilöä ja yli 65 -vuotiaita yhteensä 44.

1.3. Muut maahanmuuttajat

1.3.1. Määritelmä

Maahanmuuttaja on ulkomailta toiseen maahan pysyvässä asumistarkoituksessa muuttava henkilö (Ulkomaalaisvirasto: Ulkomaalaishallinnon termejä 1998). Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jota käytetään kuvaamaan kaikkia maahan muuttaneita henkilöitä. Maahanmuuttajia ovat pakolaiset, turvapaikanhakijat, siirtolaiset, paluumuuttajat sekä siirtotyöntekijät (Vanhustyön keskusliitto: Ikääntyvät maahanmuuttajat Suomessa, Raportti 3/2000). Väestökirjanpito määräytyy kotikuntalain (201/1994) mukaan. Sen mukaan määräytyy henkilön kotikunta. Maahan muuttavan henkilön kotikunta ja asuinpaikka merkitään väestötietolaissa (507/93) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään kotikuntalain mukaisesti. Kotikuntalain 4 §:n mukaan Suomeen muuttavan henkilön kotikunta on pääsäännön mukaan se kunta, jossa hän asuu, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja jos hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen häneltä vaaditaan. Tilastoissa maahanmuuttajat kuuluvat siten edellä esitetyn määritelmän piiriin ja tilapäisesti maassa olevia ei tämän vuoksi rekisteröidä samoihin tilastolukuihin. Ulkomaalaisen maahantulon on lähtökohtaisesti katsottu kuuluvan valtion suvereenin päätösvallan piiriin. Poikkeuksena on kuitenkin yleismaailmallisesti hyväksytty periaate, jonka mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotivaltionsa ulkopuolella.

1.3.2. Muiden maahanmuuttajien määrä

Vuonna 2000 Suomessa asui noin 90 000 ulkomaan kansalaista, mikä on noin 1,7 prosenttia väestöstä. Vuonna 2000 maahanmuuttajia oli kokonaisuudessaan 16 895 henkilöä. Maahanmuutto ilmaistaan tilastoissa myös nettomaahanmuuttona, joka vuonna 2000 oli 2 584 henkilöä (maastamuuttajia 14 311). Vuonna 1999 ulkomaalaisista Suomen kansalaisuuden sai 4 730 henkilöä, joista 800 henkilön entinen kansalaisuus oli Venäjä, 379 henkilön Viro ja 135 henkilön ent. Neuvostoliitto.

Suomessa oli vuoden 2000 lopulla syntymämaan mukaan iältään 55 - 64 -vuotiaita ulkomaalaisia yhteensä 7 315 henkilö ja yli 65 -vuotiaita oli yhteensä 9 191 henkilöä. Ulkomaan kansalaisia iältään 55 - 64 -vuotiaita oli yhteensä 4 681 henkilöä ja yli 65 -vuotiaita yhteensä 5 743 henkilöä.

Vuonna 1999 maahanmuuttajista 55 - 64 -vuotiaita oli 675 henkilöä eli 4,6 prosenttia kaikista maahanmuuttajista. Yli 65 -vuotiaita maahanmuuttajia oli 605 henkilöä, eli 4,1 prosenttia kaikista

maahanmuuttajista.

1.4. Yhteenvedo eläkeikäisten ja työkyvyttömiä maahanmuuttajien määrästä

Inkerinsuomalaisia 65 vuotta täyttäneitä tai työkyvyttömiä, jotka ovat asuneet Suomessa vähintään viisi vuotta, on arvioitu olevan vuonna 2003 yhteensä noin 3 300 henkilöä. Heistä noin 3 000 on 65 -vuotiaita ja noin 300 työkyvyttömiä. Kaikkia muita maahanmuuttajia, jotka täyttävät samat edellytykset, eli ovat joko 65 vuotta täyttäneitä taikka työkyvyttömiä, voidaan vuonna 2003 arvioida olevan noin 400. Tämä määrä on saatu poistamalla Suomessa olevista ulkomaan kansalaisista kaikki EU/ETA-maiden kansalaiset, sekä muut sellaisista maista tulevat iäkkäät maahanmuuttajat, joilla todennäköisesti on toimeentulo vanhuuden varalta jo turvattu, ts. jotka saavat riittävän eläkkeen lähtömaasta. Tällaisia maahanmuuttajia on esimerkiksi Yhdysvalloista ja Kanadasta.

Kaikkia 55 – 64 -vuotiaita maahanmuuttajia oli vuoden 1999 lopussa noin 2 500 ja vuonna 2003 luku ylittää 3 000 rajan, joten pelkkä vanheneminen kasvattaa 65 vuotta täyttäneiden määrää keskimäärin 300:lla vuodessa. Yhteensä arvioidaan 65 vuotta täyttäneitä tai työkyvyttömiä maahanmuuttajia olevan Suomessa vuonna 2003 yhteensä noin 3 700. Vuonna 2004 arvioidaan heitä olevan noin 4 000 ja vuonna 2005 noin 4 400.

2. PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAN NYKYTILA JA SIIHEN LIITTYVÄT ONGELMAT

2.1. Paluumuuttajien toimeentuloturvaa koskeva lainsäädäntö

2.1.1. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Toukokuun 1999 alusta voimaan tulleen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain (493/1999) välineinä on kotouttamisohjelma, kotoutumissuunnitelma sekä kotoutumistuki. Suurin osa paluumuuttajista elää toimeentulotuen ja työmarkkinatuen turvin. Kotoutumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttaja hankkii itselleen sellaisia tietoja ja taitoja, joiden avulla hän selviää Suomessa ja voi osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan tasavertaisena jäsenenä. Tämä edellyttää etenkin suomen tai ruotsin kielitaitoa, sellaista ammattitaitoa, että henkilö voi elättää itsensä sekä tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja. Kunta laatii yhteistyössä eri viranomaistahojen kanssa kotouttamisohjelman maahanmuuttajien kotouttamisesta kyseisellä paikkakunnalla. Yksittäiselle maahanmuuttajalle tehdään kotoutumissuunnitelma, johon kootaan ne toimenpiteet, joilla maahanmuuttajaa voidaan auttaa kiinnittymään suomalaiseen yhteiskuntaan. Henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma tehdään työttömälle työnhakijalle tai toimeentulotuen saajalle. Kotoutumissuunnitelma tehdään korkeintaan kolmen vuoden ajaksi. Kun kotoutumissuunnitelmaa toteutetaan eikä maahanmuuttaja saa ansiotuloa, toimeentulo turvataan

maksamalla kotoutumistukea, joka muodostuu työmarkkinatuesta ja tarvittaessa maksettavasta toimeentulotuesta. Tuet määräytyvät kaikille maahanmuuttajille samalla tavalla. Päätös kotoutumistuen myöntämisestä voidaan tehdä enintään vuodeksi kerrallaan. Tukeen tehdään tarkistus, jos henkilön tai hänen perheensä olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu muutoksia.

2.1.2. Valtioneuvoston päätös pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta

Valtioneuvoston päätöksellä (1054/1990) eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvaamisesta on kunnille korvattu toimeentulotukikustannuksia ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia 1.4.1990 lukien. Järjestelmä luotiin, koska muuttopaineet ja toimeentulotuen tarve saattoivat kohdistua yksittäisiin kuntiin merkittävässä määrin. Tämä vuoksi Suomeen muuttajille maksettu toimeentulotuki korvattiin kunnalle täysimääräisesti valtion varoista. Jos eläkeikäinen henkilö ei voinut saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvaetuutta, korvattiin kunnalle tästä aiheutuvat kustannukset enintään viideltä vuodelta. Päätöksen perustelumuistion mukaan eläkeikäiset paluumuuttajat voivat jäädä ilman kansaneläkettä, koska eläkkeen maksamisen edellytyksenä on viiden vuoden asumisaika Suomessa. Tällöin kunnille voi syntyä kohtuuttomasti toimeentulokustannuksia. Samalla voi syntyä epävarmuutta toimeentulon turvaamisesta. Päätöksen perustelumuistion mukaan ”jatkossa tulisi selvittää mahdollisuudet kansaneläkesäännösten muuttamisesta Neuvostoliiton suomalaisten osalta.” Kustannukset korvattiin valtion varoista täysimääräisesti vastaavasti kuin valtioneuvoston päätöksessä pakolaisten vastaanoton järjestämisestä ja korvaamisesta (600/1988). Eräillä Suomeen muuttavilla henkilöillä tarkoitettiin päätöksessä Neuvostoliiton kansalaisia, jotka olivat saaneet viisumin tai oleskeluluvan sillä perusteella, että he ovat olleet tai jompikumpi heidän vanhemmistaan on ollut Suomen kansalainen taikka että he ovat suomalaista syntyperää. Päätöstä sovellettiin myös perheenjäseniin. Kustannukset on korvattu aina valtion tulo- ja menoarvion määrärahan rajoissa.

Päätöstä on muutettu 1990-luvulla useaan otteeseen. Voimassa olevan pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta 21 huhtikuuta 1999 annetun valtioneuvoston päätöksen (512/1999) 2 luvun mukaan korvataan kunnille entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneista henkilöistä aiheutuvia kustannuksia. Korvausten piiriin kuuluu 8 §:n mukaan ”entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttanut henkilö,

- 1) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 18 a §:n mukaan suomalaisen syntyperän perusteella,
- 2) joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka jompikumpi vanhemmista on ollut Suomen kansalainen,
- 3) joka on vapaaehtoisena palvellut Suomen sodissa vuosina 1939-1945, sekä
- 4) joka on edellä tarkoitetun henkilön aviopuoliso tai hänen huollettavanaan oleva alle 18-vuotias lapsi; aviopuoliso on rinnastetaan henkilö, jonka kanssa edellä tarkoitettu oleskeluluvan saanut henkilö jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.”

Kunnalle voidaan korvata entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneista henkilöistä aiheutuvina kustannuksina kotouttamislain ja toimeentulotukilain perusteella puolen vuoden kustannukset. Jos kunta järjestää eläkeikäisen henkilön toimeentulon sen vuoksi, että henkilö ei maahanmuuttoon liittyvän asemansa vuoksi voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvaetuutta, voidaan kunnalle korvata siitä aiheutuvat kustannukset enintään viideltä vuodelta. Lisäksi kunnalle voidaan korvata henkilön sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään viideltä vuodelta. Kustannusten korvaamisesta sovitaan erikseen työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja kunnan kesken.

Kustannukset korvataan valtion talousarviossa tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa, joka maksetaan valtion talousarvion työministeriön pääluokasta momentilta 34.07.30. Valtion talousarviossa on vuodesta 1991 lukien varauduttu noin 2000 paluumuuttajan vuosittaiseen vastaanottamiseen.

Valtioneuvoston päätöksen perusteella korvataan kunnalle myös pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia. Korvaus kotoutumistuesta ja toimeentulotuesta maksetaan kolmen vuoden ajalta. Lisäksi korvataan paluumuuttoavustuksesta aiheutuvat kustannukset.

2.1.3. Kotikuntalaki ja laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

Suomen sosiaaliturvan saamisessa on ratkaiseva seikka Suomessa asuminen. Kotikuntalain ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain säännökset vastaavat melko tarkasti toisiaan. Joidenkin etuuksien osalta Suomessa asuminen ratkaistaan kotikuntalain mukaan (esim. yleinen asumistuki, opintotuki, toimeentulotuki, sosiaali- ja terveydenhuolto), mutta pääsääntöisesti kansaneläkelaitoksen hoitamat etuudet ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan.

Kotikuntalain (201/1994) mukaan Suomeen muuttavalla henkilöllä on kotikunta Suomessa ja hänet katsotaan maassa asuvaksi, jos hän tosiasiallisesti asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) säädetään, että Suomeen muuttavan henkilön katsotaan asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien, jos hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.

Kun paluumuuttajalle on myönnetty oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella, hänellä on oikeus muuttaa Suomeen haluamaansa kuntaan. Käytännön menettelyksi on kuitenkin sovittu, että vasta kun henkilöllä on asunto tiedossa Suomessa, oleskelulupa leimataan passiin.

2.1.4. Kansaneläke

Suomessa on kaksi toisiaan täydentävää eläkejärjestelmää: kansaneläkejärjestelmä, joka on asumisaikaperusteinen sekä työeläkejärjestelmä, jossa eläke ansaitaan omalla työllä tai yritystoiminnalla. Kansaneläkkeen tarkoituksena on taata vähimmäistoimeentulo eläkeiässä niille henkilöille, joille ei ole kertynyt omaa työeläkettä tai esimerkiksi leskeneläkettä.

Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat Suomessa asuttu aika, muut eläketulot, asuinkunta sekä eläkkeensaajan perhesuhteet.

Mitä enemmän henkilö saa muita eläkkeitä, sitä vähemmän hän saa kansaneläkettä. Jos työeläkkeet ja muut jatkuvat korvaukset ylittävät laissa säädetyt tulorajat, ei kansaneläkettä makseta. Yksinäisen henkilön täysi kansaneläke on 1.6.2001 lukien I kuntaryhmässä 2 832 mk/kk ja naimisissa olevan 2 492 mk/kk. Toisessa kuntaryhmässä yksinäisen henkilön täysi kansaneläke on 2 714 mk/kk ja naimisissa olevan 2 391 mk/kk. Vuositulo, jolla saa täyden eläkkeen on 3 180 markkaa kaikissa tapauksissa. Kansaneläkkeeseen ei ole oikeutta silloin, kun eläkkeet ja muut tulot ylittävät perhesuhteista ja kuntaryhmästä riippuen 4 918 – 5 799 mk/kk.

Perhesuhteilla tarkoitetaan sitä, onko eläkkeensaaja naimisissa vai ei. Kansaneläkelain mukaan avoliitto rinnastetaan avioliittoon. Kunnat on jaettu ensimmäiseen ja toiseen kuntakalleusryhmään. Kansaneläke myönnetään sen kuntaryhmän mukaisena, jossa henkilö asuu kansaneläkkeen alkamishetkenä. Kansaneläkkeensaajan kuntaryhmä voi myöhemmin muuttua, jos henkilö muuttaa toisen kalleusryhmän piiriin. Kansaneläke on veronalaista tuloa.

Kansaneläkkeet lajit ovat vanhuuseläke, varhennettu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke. Kansaneläkelaitos hoitaa kansaneläkejärjestelmää, johon kuuluvat kansaneläkkeen lisäksi eläkkeensaajien asumistuki, eläkkeensaajien hoitotuki sekä rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä.

Vuonna 1994 kansaneläkelakiin tehdyn muutoksen seurauksena oikeus eläkkeeseen ja eläkkeen määrä riippuvat henkilön Suomessa asuman ajan pituudesta. Täysimääräisen kansaneläkkeen saaminen edellyttää 40 vuoden asumista Suomessa. Jos henkilö on asunut Suomessa 16 ja 65 ikävuoden välisenä aikana vähemmän kuin 40 vuotta, vanhuuseläke suhteutetaan Suomessa asuttuun aikaan. Suhteuttaminen tehdään siten, että täysimääräisen kansaneläkkeen määrä kerrotaan suhteutuskertoimella. Suhteutuskerron saadaan jakamalla henkilön Suomessa asuma aika 40 vuodella. Työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä ja varhennettua vanhuuseläkettä ei suhteuteta Suomessa asuttuun aikaan, jos henkilö on asunut Suomessa vähintään 80 prosenttia 16 vuoden täyttämisen ja eläkkeen alkamisen välisestä ajasta.

Siirtymäsäännöksen mukaan vanhan lain mukainen asumisaikaan suhteuttamaton eläke voitiin myöntää lain voimaantulon jälkeen sellaisille henkilöille, jotka olivat "ansainneet" kansaneläkkeen ennen lainmuutoksen voimaan tuloa. Näitä olivat ennen 1.1.1994 Suomeen muuttaneet 16 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset sekä ne ulkomaan kansalaiset, jotka 1.1.1994 mennessä olivat asuneet Suomessa välittömästi ennen lain voimaantuloa viisi vuotta ja asuivat lain voimaantullessa

Suomessa. Siten 1.1.1989 jälkeen Suomeen muuttaneet ulkomaan kansalaiset saattoivat saada vain uuden lain mukaisen, asumisaikaan suhteutetun kansaneläkkeen. Lisäksi edellytettiin, että eläke alkoi viiden vuoden kuluessa lainmuutoksen voimaantulosta eli viimeistään 1.12.1998 ja että vakuutettu asui Suomessa lain voimaantulon ja eläkkeen alkamisen välisen ajan. Vaikka kansaneläkeoikeus oli ansaittu ennen 1.1.1994, ei eläkettä voida enää 1.1.1999 lukien myöntää vanhan lain mukaisena.

Kansaneläkelain mukaan Suomessa asuvalla Suomen kansalaisella on oikeus kansaneläkelain mukaiseen etuuteen, jos hän on 16 vuotta täytettyään asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Mitä kansaneläkelaisissa on säädetty Suomen kansalaisista sovelletaan myös Suomessa asuvaan pakolaiseen sekä valtiottomaan henkilöön. Muilla kuin Suomen kansalaisella on oikeus kansaneläkelain mukaiseen etuuteen, jos hän on 16 vuotta täytettyään välittömästi ennen etuuden alkamista asunut Suomessa yhdenjaksoisesti vähintään viisi vuotta.

Käytännössä eläkeikäiset paluumuuttajat eivät pääse kansaneläkelain piiriin, koska 65-vuotiaana Suomeen muuttanut henkilö ei tule saamaan Suomesta kansaneläkettä. Tämä johtuu kansaneläkelain säännöksestä, jonka mukaan laskettaessa aikaa, jonka vakuutettu on asunut Suomessa, ei oteta huomioon sitä aikaa, jonka vakuutettu oli asunut Suomessa täytettyään 65 vuotta. Kansaneläkettä ei myöskään kerry lainkaan ajalta, jona henkilö saa eläkettä ulkomailta. Kansaneläkkeen määrä jää myös hyvin pieneksi, jos henkilö muuttaa Suomeen lähellä 65-vuoden ikää.

Suomen ja Viron välinen sosiaaliturvasopimus tuli voimaan 1.10.1997. Sopimuksen mukaan Virosta Suomeen muuttaneen eläkkeensaajan Viron eläke on maksettava Suomeen. Viron eläkkeet ovat kuitenkin määrältään suhteellisen pieniä, joten ne eivät riittävästi ratkaise henkilön toimeentuloa Suomessa. Virossa ja Venäjällä on ollut huomattavasti alhaisemmat eläkeiät kuin Suomessa. Naisilla eläkeikä on miehiä alempi. Eläkeikäisten paluumuuttajien toimeentuloturvan muodostavat lähinnä toimeentulotuki sekä yleinen asumistuki tai eläkkeensaajien asumistuki.

2.1.5. Eläkkeensaajien hoitotuki

Eläkkeensaajien hoitotuesta säädetään kansaneläkelain 30 a – b §:ssä. Eläkkeensaajien hoitotukea maksetaan henkilölle, jonka toimintakyvyn voidaan sairauden tai vamman johdosta arvioida olevan yhdenjaksoisesti ainakin vuoden ajan alentunut ja joka on täyttänyt 65 vuotta tai saa esimerkiksi kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä, työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien mukaista tai vastaavaa työkyvyttömyyseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä. Tuella pyritään tukemaan sairaan tai vammaisen eläkkeensaajan kotona asumista ja siellä tapahtuvaa hoitoa sekä korvaamaan eläkkeensaajalle sairaudesta tai vammasta aiheutuvia erityiskustannuksia. Eläkkeensaajien hoitotuki on porrastettu kolmeen luokkaan avuntarpeen, ohjauksen, valvonnan sekä erityiskustannusten määrän perusteella. Jos henkilö saa kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä tai työkyvyttömyyseläkettä, maksetaan eläkkeensaajien hoitotuki samalla tavalla henkilön Suomessa asumaan aikaan suhteutettuna kuin mainittu eläke. Jos henkilölle ei makseta edellä mainittuja eläkkeitä, eläkkeensaajien hoitotukea ei suhteuteta Suomessa asuttuun aikaan, jos tuen saaja on alle 65-vuotias ja on asunut Suomessa vähintään 80 prosenttia 40 vuoden ajasta. Eläkkeensaajien hoitotuki suhteutetaan Suomessa asuttuun aikaan myös silloin, kun hakija ei saa kansaneläkettä. Eläkkeensaajien hoitotuki on

vuoden 2001 tasossa 295 mk/kk, korotettu hoitotuki 735 mk/kk ja erityishoitotuki 1 471 mk/kk. Hoitotukea ja vammaistukea ei makseta samanaikaisesti.

2.1.6. Eläkkeensaajien asumistuki

Eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978) mukaan tukea maksetaan Suomessa asuvalle 65-vuotta täyttäneelle henkilölle. Tukea maksetaan myös 16 - 64 -vuotiaalle henkilölle, jos tämä saa muun muassa kansaneläkettä, perhe-eläkelain mukaista leskeneläkettä, työntekijäin eläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä, yksilöllistä varhaiseläkettä tai työttömyyseläkettä tai tapaturmavakuutuslain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai korvausta. Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan. Eläkkeensaajien asumistukilaissa ei ole Suomessa asumisen odotusaikasäännöksiä, joten tuki myönnetään Suomessa asuvalle henkilölle siitä riippumatta, kuinka kauan hän on asunut Suomessa. Jos kuitenkin alle 65-vuotiaan henkilön oikeus tukeen syntyy pelkästään kansaneläkkeen perusteella eikä muiden eläkkeiden perusteella ja kansaneläkkeeseen sovelletaan odotusaikasäännöksiä, ei eläkkeensaajien asumistukeen ole oikeutta kansaneläkkeen odotusaikana. Tukea maksetaan sekä vuokra-asunnoissa että omistusasunnoissa asuville. Tuki korvaa vain osan eläkkeensaajan asumismenoista. Asumistuen määrä riippuu muun muassa eläkkeensaajan tuloista ja hyväksyttävistä asumiskustannuksista. Tukea maksetaan enintään 85 prosenttia omavastuun ylittävistä kohtuullisista asumismenoista.

2.1.7. Vammaistuki

Vammaistukilain (124/1988) mukaan vammaistukeen on oikeus sellaisella Suomessa asuvalla 16 - 64 -vuotiaalla henkilöllä, joka ei saa tuen saamisen estäviä etuuksia, kuten esimerkiksi kansaneläkelain tai työntekijäin eläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä, työntekijäin eläkelain mukaista yksilöllistä varhaiseläkettä tai eläkkeensaajien hoitotukea. Oikeutta vammaistukeen ei myöskään ole, jos henkilö saa ulkomailta maksettavaa vammaistukeen tai edellä mainittuihin eläkkeisiin rinnastettavaa etuutta. Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan. Vammaistukea maksetaan henkilölle, jonka toimintakyvyn arvioidaan sairauden tai vamman johdosta alentuneen vähintään vuoden ajaksi. Tuki myönnetään joko toistaiseksi tai määräajaksi. Vammaistuki on kolmiportainen etuus, jota maksetaan aiheutuvan haitan, avuntarpeen, tarvittavien palvelusten tai erityiskustannusten perusteella. Alinta vammaistukea maksetaan henkilölle, jonka sairaudesta tai vammasta aiheutuu olennaista haittaa ja jatkuvia erityiskustannuksia. Kustannusten tulee vastata maksettavan vammaistuen määrää. Korotettua vammaistukea maksetaan silloin, kun aiheutuva haitta on huomattavaa tai henkilöllä on avuntarvetta henkilökohtaisissa toiminnoissaan, kotitaloustöissä ja asioinnissa kodin ulkopuolella tai vammasta aiheutuu huomattavia erityiskustannuksia. Erityisvammaistuki on tarkoitettu kaikkein vaikeavammaisimmille henkilöille, joiden katsotaan tarvitsevan toisen henkilön lähes jatkuvaa apua ja valvontaa tai sairaudesta tai vammasta aiheutuu erittäin huomattavia erityiskustannuksia. Alin vammaistuki on vuoden 2001 tasossa 441 mk/kk, korotettu vammaistuki 1 029 mk/kk ja erityisvammaistuki 1 912 mk/kk.

2.1.8. Yleinen asumistuki

Asumistukilain (408/1975) perusteella voidaan myöntää asumistukea Suomessa sijaitsevan vakinaiseksi katsottavan vuokra-, asumisoikeus- tai omistusasunnon asumismenojen vähentämiseksi. Suomessa asuminen ratkaistaan kotikuntalain mukaan. Ruokakuntaan voi kuulua ja tukea hakea vakinaisesti Suomeen muuttanut ulkomaalainen, joka on saanut vähintään vuoden mittaisen oleskeluluvan, milloin sitä häneltä vaaditaan. Asumistuki määräytyy kohtuullisten asumismenojen, asunnon sijaintikunnan, ruokakunnan henkilöluvun ja ruokakunnan pysyvien kuukausitulojen sekä omaisuuden perusteella. Tuen suuruus on 80 prosenttia siitä kohtuullisten asumismenojen määrästä, joka ylittää tapauskohtaisesti määräytyvän perusomavastuuosuuden.

2.1.9. Työmarkkinatuki

Työmarkkinatukilaki (1542/1993) turvaa niiden 17 - 64 –vuotiaiden Suomessa asuvien työttömien toimeentulon, jotka eivät saa työttömyyspäivärahaa työssäoloehdon puuttumisen vuoksi. Suomen kansalaisuutta vailla olevalla henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen, jos hänellä on Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen tai oleskelu- tai työluvan perusteella rajoittamaton oikeus tehdä Suomessa työtä. Työmarkkinatuki turvaa vähimmäistoimeentulon ja on tarveharkintainen. Työttömän henkilön on ilmoitauduttava työvoimatoimistoon kokoaikatyön hakijaksi, hänen on oltava työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä eikä hänelle ole voitu osoittaa työtä eikä koulutusta. Työttömän omat ja puolison melkein kaikki tulot sekä saadut sosiaalielätykset vaikuttavat työmarkkinatuen määrään. Työmarkkinatuessa ei ole ajallista ylärajaa. Työmarkkinatuessa on viiden päivän omavastuu aika, jolta ei makseta työmarkkinatukea. Täyden työmarkkinatuen määrä vuonna 2001 on 127 mk/päivä eli 2 730 mk/kk. Työmarkkinatukeen maksetaan lapsikorotusta yhdestä lapsesta 10 mk/päivä, kahdesta lapsesta 14,80 mk/päivä ja kolmesta tai useammasta lapsesta 18,80 mk/päivä.

2.1.10. Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, joka turvaa henkilön toimeentulon. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan tukeen on oikeus henkilöllä, jonka omat ja perheen tulot ja varat eivät riitä toimeentuloon. Tuen saaminen ei edellytä Suomen kansalaisuutta. Tuen tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti henkilön tai perheen tulojen ja menojen perusteella. Tuki koostuu perusosasta ja erikseen huomioon otettavista muista menoista (lisäosa). Perusosa kattaa ravinto- ja vaatemenot, vähäiset terveydenhoitokulut sekä muun muassa puhtauteen, liikenteeseen ja muuhun jokapäiväiseen toimeentuloon liittyviä kuluja. Lisäksi perusosaan sisältyy seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruista asumistukilaissa tarkoitettujen asumismenojen määrästä. Täyden toimeentulotuen perusosan määrä on vuonna 2001 I kuntaryhmässä yksinasuvalle henkilölle 2 152 mk/kk, II kuntaryhmässä 2 059 mk/kk ja avio- tai avoliitossa olevalle I kuntaryhmässä 1 829

mk/kk ja II kuntaryhmässä 1 750 mk/kk. Lisäosassa huomioon otettavia menoja ovat muun muassa muut kuin perusosaan kuuluvat asumismenot, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot. Jos menot ovat suuremmat kuin tulot tai varat, erotus maksetaan toimeentulotukena. Toimeentulotuessa huomioon otettavien menojen summaa verrataan perheen käytettävissä oleviin tuloihin ja varoihin.

2.2. Maahanmuuttajan toimeentuloturvaan liittyvistä ongelmista

Vuonna 1990 käynnistyi entisen Neuvostoliiton alueella asuvien inkerinsuomalaisten paluumuuttajien muutto Suomeen. Muuton käynnistyttyä työministeriö laati vuonna 1990 oppaan, jossa selostettiin muun muassa Suomeen muuttajan sosiaaliturvaa. Oppaan mukaan eläkeikäisten tai eläkeikää lähestyvien henkilöiden sosiaaliturva katsottiin turvatuksi siten, että viiden vuoden asumisajan jälkeen muuttajalla oli oikeus kansaneläkkeeseen, jonka määrä oli riippumaton Suomessa asutun ajan pituudesta ja jonka täysi määrä oli tuolloin noin 2 200 markkaa kuukaudessa.

Suomen ETA-jäsenyyteen liittyen kansaneläkelakia muutettiin kuitenkin 1.1.1994 lukien siten, että eläkkeen määrä riippuu Suomessa 16 - 64 -vuotiaana asutun ajan pituudesta. Eläkettä ei lainkaan kerry ajalta, jona henkilö saa eläkettä ulkomailta, olipa ulkomaan eläkkeen määrä miten pieni hyvänsä. Täysi vanhuuseläke edellyttää 40 vuoden asumista Suomessa. Jos henkilö on muuttanut Suomeen 65 vuotta täytettyään taikka eläkkeensaajana, hänelle ei synny lainkaan kansaneläkeoikeutta Suomessa. Esimerkiksi 60 -vuotiaana muuttanut voi saada kansaneläkettä korkeintaan noin 500 markkaa kuukaudessa. Työeläkettä henkilö ei voi saada Suomesta, jos hän ei ole työskennellyt Suomessa.

Siirtymäsäännöksen mukaan vanhan lain mukaisen asumisaikaan suhteuttamattoman kansaneläkkeen saamisedellytyksiä on tarkasteltu luvussa 2.1.4.

Maahanmuuttajat eivät käytännössä yleensä saa eläkettään Suomeen Venäjän lain perusteella eikä Suomen ja Venäjän välillä myöskään ole sosiaaliturvasopimusta, jonka perusteella eläkkeet maksettaisiin. Virosta eläkkeet on maksettu Suomeen 1.10.1997 lukien Suomen ja Viron välisen sosiaaliturvasopimuksen tultua voimaan. Venäjän ja Viron eläkkeillä ei kuitenkaan maiden välisen kustannuseron vuoksi ole toimeentulon kannalta olennaista merkitystä. Työryhmän saamien tietojen mukaan Venäjältä maksettavat eläkkeet ovat yleensä suuruudeltaan noin 100 - 150 mk/kk ja Virosta maksettavat eläkkeet noin 400 - 700 mk/kk.

Eläkeikäisten tai lyhyen aikaa ennen eläkeikää Suomeen muuttaneiden toimeentuloturvan muodostavat lähinnä toimeentulotuki sekä yleinen asumistuki tai eläkkeensaajien asumistuki.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, joka on tarkoitettu lähinnä tilapäisten toimeentulovaikeuksien varalle. Tämän vuoksi päätökset tuen myöntämisestä tehdään yleensä kuukausittain, missä yhteydessä selvitetään tuen hakijan senhetkinen tuen tarve. Toimeentulotuen mitoituserusteet ja rakenne on myös laadittu suhteellisen lyhytaikaista käyttöä silmälläpitäen, joten määrältään tuki ei vastaa eläkeaikaisen toimeentulon tarvetta.

Kuntien maksaman toimeentulotuen yhteydessä on inkerinsuomalaisten keskuudessa koettu ongelmalliseksi matkustusoikeus ulkomaille esimerkiksi omaisten luokse, jolloin toimeentulotukea ei makseta niiltä päiviltä, jolloin henkilö on ulkomailla. Kunnat ovat hyväksyneet vain hyvin lyhyitä sellaisia poissaoloja Suomesta, jotka eivät ole vähentäneet toimeentulotukea. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on aiemmin hyväksynyt vain seitsemän matkustuspäivää vuodessa ilman, että sillä on ollut vaikutusta toimeentulotuen määrään. Helsingin kaupungin toukokuussa 2001 soveltaman toimeentulotuen myöntämiskäytännön mukaan kalenterivuoden aikana sallitaan seitsemän maasta poissaolopäivää sekä yhden viikonlopun poissaolo kuukaudessa toimeentulotukea vähentämättä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan 18.12.2000/3248, että oleskelu viikonloppuisin keskimäärin seitsemän päivän ajan kuukaudessa muualla kuin vakinaisessa oleskelukunnassa on sellaista satunnaista oleskelua muualla, jonka perusteella ei voida vähentää hakijan oikeutta saada toimeentulotukea perusosaan luettaviin menoihin hänen vakinaisesta oleskelukunnastaan. Inkerinsuomalaiset ovat myös kokeneet jatkuvat passintarkastukset sosiaalitoimistossa hankalaksi menettelyksi matkavuorokausien tarkistamiseksi. He eivät ole myöskään oikeutettuja eläkeläisalennuksiin.

3. EHDOTUKSIA JA KANNANOTTOJA PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAN JÄRJESTÄMISEKSI

3.1. Hallituksen kannanotot

Valtioneuvosto teki 16.10.1997 maahanmuutto- ja pakolaispoliittista ohjelmaa koskevan periaatepäätöksen. Ohjelmaa on tarkoitus toteuttaa asteittain valtiontalouden voimavarojen puitteissa. Ohjelman mukaan ryhdytään valmistelemaan ja toteuttamaan muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

”Selvitetään, miten niiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien paluumuuttajien, joilta puuttuu työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikainen sosiaaliturva, toimeentulo voidaan järjestää ja miten tämä toimeentulo rahoitetaan. Tällöin tulee ottaa huomioon myös se, että kaikkia paluumuuttajia kohdellaan tasavertaisesti.”

Lisäksi hallitus on antanut 9.12.1998 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon ”Inkerinsuomalaisten maahanmuutto Suomeen 1990-luvulla”. Selonteossa ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö laatisi hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa tarkoitetun selvityksen tavoitteena se, että eläkeläisten toimeentulo turvataan (vähimmäiseläketasoisesti) seuraavassa valtion talousarvioesityksessä. Edellä mainitun selonteon johdosta 17.2.1999 antamassaan lausunnossa ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että selonteon tavoite inkerinsuomalaisten eläkeläisten toimeentulotuen turvaamisesta vähimmäiseläketasoisesti pyritään toteuttamaan. Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan inkeriläisten paluumuuttoon sovelletaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön linjausta.

3.2. Eduskunnan kannanotto

Edellä mainitun eduskunnan ulkoasianvaliokunnan kannanoton lisäksi eduskunta on hyväksyessään lain toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 17.10.2000 antanut samalla paluumuuttajien toimeentuloturvaan koskevan lausuman. Lausumassaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta erityisesti eläkeikäisten paluumuuttajien toimeentulo turvataan muiden etuusjärjestelmien kuin toimeentulotuen kautta.

3.3. Apulaisoikeuskanslerin päätös

Vanhustyön keskusliitto on tehnyt kantelun maahanmuuttajien ja erityisesti inkerinsuomalaisten paluumuuttajien eläketurvasta. Apulaisoikeuskansleri on 24.5.2000 antamassaan päätöksessä todennut muun muassa seuraavaa:

”Lainmuutoksen seurauksena on syntynyt tarve selvittää kantelussa mainittujen henkilöryhmien eläke- ja toimeentuloturva. ... Hallitusohjelman mukaan inkeriläisten paluumuuttoon sovelletaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön linjauksia. Selvitystyö eläkeiässä olevien maahanmuuttajien, niin inkerinsuomalaisten kuin muidenkin maahanmuuttajien toimeentulo-ongelmien ratkaisemiseksi pysyvästi on kuten sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa on todennut, vireillä. ... Kantelukirjoituksen kohteena olevaan maahanmuuttajien/paluumuuttajien oikeuksia koskevaan asiaan on mielestäni paneuduttu ja sitä on selvitetty siinä määrin asianmukaisella ja eri vaihtoehdot huomioon ottavalla tavalla, ettei asiaan sen nykyvaiheessa ja työn ollessa vireillä ole perustetta tai syytä oikeuskanslerin taholta tässä vaiheessa puuttua. Vireillä oleva työ eläkeikäisten maahanmuuttajien/paluumuuttajien toimeentulo-ongelmien/ eläkekysymysten ratkaisemiseksi saataneen kohtuullisella aikataululla ratkaisuun.”

3.4. Ministerityöryhmän kannanotto pakkotyössä olleille maksettavasta korvauksesta

Saksassa voimaantulleen uuden pakkotyötä koskevan korvauslain myötä henkilöt, jotka ovat olleet pakkotyössä natsivallan aikana, ovat nyt oikeutettuja hakemaan rahallista kertakorvausta tekemästään pakkotyöstä Kansanväliseltä Siirtolaisuusjärjestöltä. Rahallista kertakorvausta voi anoa enintään 15 000 Saksan markkaa. Korvausta tulee hakea 12. elokuuta 2001 mennessä.

Maahanmuuttopolitiikan ja etnisten suhteiden ministerityöryhmä on todennut, että maksettavat korvaukset koskevat Suomessa pääasiassa eläkeiässä olevia inkerinsuomalaisia. Ongelmana on korvausten yhteensovittaminen Suomen sosiaaliturvan, erityisesti inkerinsuomalaisille kansaneläkkeen sijasta kuntien maksaman toimeentulon kanssa. Ministerityöryhmä on päättänyt, että Saksan lainsäädännön mukaisesti korvausta saavat saisivat täysimääräisen hyödyn kertakorvauksesta huolimatta siitä, minkälaista sosiaaliturvaa tai sosiaaliturvapalveluita henkilö saa Suomesta. Täten korvausta ei otettaisi huomioon esimerkiksi määriteltäessä toimeentulotuessa huomioon otettavia tuloja.

4. MAAHANMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVASTA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

4.1. Yleistä

Eläketurva perustuu useimmissa maissa "ansaittuun" eläkeoikeuteen. Eläkeoikeus on voitu ansaita joko maassa työskentelemällä taikka maassa asumalla. Asumiseen perustuvia yleisiä eläkkeitä on Pohjoismaiden lisäksi muun muassa Kanadassa, Australiassa, Alankomaissa ja Japanissa. Kaikissa näissä maissa täyden kansaneläkkeen saaminen edellyttää vähintään 30, usein 40 ja joskus 50 vuoden maassa asumista.

Edellä mainittujen maiden lisäksi useissa maissa on niin sanottuja sosiaalieläkkeitä, joiden saaminen saattaa edellyttää erittäin pitkää, esimerkiksi 15 vuoden maassa asumista. Sosiaalieläkkeiden määrä ei yleensä riipu maassa asutusta ajasta, vaan tuloista ja mahdollisesti puolison tuloista sekä omaisuudesta. Ne ovat siis tulosidonnaisia taikka tarveharkintaisia.

4.2. Ruotsi

Ruotsissa lainmuutoksen jälkeen kansaneläkkeen vanhuuseläkkeestä muodostui niin sanottu takuueläke "garantipension", joka periaatteiltaan on samanlainen kuin Suomen eläkevähenteinen kansaneläke. Se on tarkoitettu turvaamaan peruseläketurva maassa asuville, joiden tuloihin perustuva työeläke ei riitä hyväksytyyn perustoimeentuloon. Takuueläkkeen määrä riippuu Ruotsissa asutusta ajasta. Täyteen eläkkeeseen vaaditaan 40 vuoden asumisaika. Myös työkyvyttömyyseläkkeenä myönnettävän kansaneläkkeen "folkpension" määrä riippuu maassa asutusta ajasta. Laissa on määräys, jonka mukaan pakolaisille ja niihin verrattaville luetaan asumisajaksi myös entisessä asuinmaassa asuttu aika. Tämä määräys ei kuitenkaan koske muita maahanmuuttajia, vaikka heidän asumisaikansa Ruotsissa olisi lyhyt eivätkä he saisi omasta maastaan eläkettä.

Ruotsissa kuten Suomessakin henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja takuueläkkeeseen joutuvat elämään toimeentulotuen varassa. Tilanne on koettu siellä ongelmalliseksi. Tämän johdosta Ruotsin hallitus on toukokuussa 2001 antanut eduskunnalle niin sanottuun kevätbudjettiin liittyvän lakiesityksen erityisestä maahanmuuttajien vanhustuesta (äldreförsörjningsstöd). Tuki on tarkoitettu sellaisille 65 vuotta täyttäneille maahanmuuttajille, jotka lyhyen Ruotsissa asutun ajan perusteella eivät ole oikeutettuja kansaneläkkeeseen. Hallituksen esityksen mukaan tuella on tarkoitus turvata kohtuullinen elintaso (skälig levnadsnivå) sekä kattaa asumiskustannuksia. Kohtuullisen elintason takaava tuki olisi yksinasuvalle

3 979 kruunua kuukaudessa (noin 2 614 mk/kk) ja aviopuolisoille 3 333 kruunua kuukaudessa (2 190 mk/kk). Asumiskustannuksia korvattaisiin yksinasuville enintään 5 700 kruunua kuukaudessa (3 745 mk) ja naimisissa oleville 2 850 kruunua kuukaudessa (1 872 mk).

Hallituksen esityksen mukaisesti tuen määrään vaikuttaisivat tuensaajan tulot, tuki olisi verovapaa, tuki rahoitettaisiin valtion varoista ja sen hallinnoinnista vastaisi sikeläinen kansaneläkelaitos (De allmänna försäkringskassorna). Hallituksen esityksessä tuen katsotaan olevan sosiaalivakuutus-

etuus.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että tukea maksettaisiin enintään kolmen kuukauden ajalta henkilön oleskellessa EU-alueen ulkopuolella.

Uuden etuuden käyttöönotosta arvioidaan syntyvän 100 milj. kruunun (66 milj. mk) vuosittaiset lisäkustannukset, jotka aiheutuvat ehdotetun tuen ja toimeentulotuen välisestä tasoerosta. Kaikkiaan uuden etuuden kustannuksiksi on arvioitu 710 milj. kruunua (467 milj. mk). Uudistus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2003.

4.3. Norja

Norjassa kansaneläkkeen määrä riippuu maassa asutusta ajasta. Laissa on erityinen säännös siitä, että pakolaisille kansaneläke maksetaan täytenä, muille maahanmuuttajille ei.

4.4. Tanska

Tanskassa kansaneläkkeensaajille voidaan myöntää niin sanottu henkilökohtainen lisä. Se voidaan harkinnanvaraisesti myöntää henkilölle, jonka muut eläkkeet ovat pienet; esimerkiksi asumisaikaan suhteutetun eläkkeen pieni määrä. Tällöin kuitenkin otetaan huomioon myös eläkkeensaajan muut tulot ja menot, joten etuus on tarveharkintainen.

4.5. Saksa

Saksassa on paluumuuttajien eläketurvaa varten säädetty "Fremdrentengesetz". Se koskee lähinnä Puolan ja entisen Neuvostoliiton alueella asuneita henkilöitä, joilla on sellaisia kulttuurisia ja kielellisiä yhteyksiä saksalaisuuteen, että heitä voidaan pitää maan perustuslain 116 artiklan tarkoittamina saksalaisina. Lain mukaan niille, jotka eivät saa eläkettä entisestä asuinmaastaan, maksetaan Saksan eläkettä myös niiden vakuutusmaksu- tai työskentelykausien perusteella, jotka he ovat täyttäneet entisessä asuinmaassaan. Mukaan luetaan myös sellaiset ei-työskentelykaudet, jotka Saksassa oikeuttavat eläkkeeseen, muun muassa eräät opiskelukaudet. Saksa vaatii selvityksen entisen asuinmaan vakuutuskausista.

5. INKERINSUOMALAISTEN PALUUMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVA SUHTEESSA MUIDEN MAAHANMUUTTAJIEN TOIMEENTULOTURVAAN

Työryhmän tehtävän lähtökohtana on ollut selvittää ja tehdä ehdotukset inkerinsuomalaisten paluumuuttajien toimeentuloturvasta niissä tilanteissa, joissa on ilmeistä, ettei henkilö voi omalla

työllään tai muilla keinoin turvata toimeentuloaan. Suurimpana ryhmänä tällöin ovat eläkeikäiset tai lähellä eläkeikää olevat inkeriläiset paluumuuttajat.

Perusoikeussäännöksistä asiaa tarkasteltuna on esille tullut kysymys siitä, onko mahdollista järjestää ja kohdentaa toimeentuloturvaetus yksinomaan inkeriläisille paluumuuttajille.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan "ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä". Säännöstä on selvennetty hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (HE 309/1993 vp). Sen mukaan viranomaisten tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Toisaalta yhdenvertaisuussäännöksen on katsottu velvoittavan myös lainsäätäjää. Henkilöitä ja henkilöryhmiä ei saa perusteetta asettaa toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Edellä mainittua säännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin nimenomainen syrjintäkieltosäännös, jonka mukaan "ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella." Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien osalta merkityksellistä on säännöksessä mainittu "alkuperä". Alkuperäksi katsotaan myös etninen alkuperä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös sallii erilaisen kohtelun, jos sille on hyväksyttävä peruste. Tällöin kyseeseen voi tulla positiivinen erityiskohtelu, jolla pyritään edistämään ja parantamaan tietyn ryhmän, kuten naisten, lasten, vammaisten tai vähemmistöjen asemaa. Koska erityiskohtelulla pyritään saavuttamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta, voi olla oikeutettua poiketa muodollisesta yhdenvertaisuudesta.

Inkerinsuomalaisten ikääntyneiden ja työkyvyttömiä paluumuuttajien toimeentulo jää useimmiten viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitetun toimeentulotuen varaan. Heidän toimeentulonsa on selkeästi huonompi kuin suomalaisen valtaväestön. Tällä perusteella heidän asemaansa voitaisiin parantaa positiivisen erityiskohtelun avulla järjestämällä nimenomaan heille tarkoitettu toimeentuloturvaetus. Seuraavaksi on kuitenkin ratkaistava, onko kyse vain inkerinsuomalaisten paluumuuttajien toimeentulo-ongelmista, vai onko muilla maahanmuuttajaryhmillä vastaavia ongelmia ja joiden erityiskohtelu myös on perusteltua ja tarpeen. Lähtökohta joka tapauksessa on, että samassa asemassa olevia henkilöitä on kohdeltava samalla tavoin.

Ulkomaalaislaissa inkerinsuomalaiset on asetettu erityisasemaan. Tällöin on kyse oikeudesta tulla maahan. Se on luonteeltaan erilainen oikeus kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustoimeentulon turvaan. Sosiaalisista oikeuksista säädetään perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentissa seuraavasti:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataa jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Suomen perustuslaki takaa jokaiselle ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset (19.1 §) ja perustoimeentulon turvan säännöksessä mainituissa elämäntilanteissa (19.2 §). Perustuslain hengen mukaista ei ole, että siinä tarkoitetut sosiaaliset oikeudet järjestettäisiin eri tavalla tietyille

henkilöryhmälle. Erilainen lähtökohta on esimerkiksi Saksan perustuslaissa, jonka mukaan etnisesti saksalaiset voidaan asettaa eri asemaan kuin muut henkilöryhmät.

Muilla maahanmuuttajaryhmillä voi olla vastaavia toimeentulo-ongelmia kuin inkerinsuomalaisilla paluumuuttajilla. Näin ollen toimeentuloturvaetuuteen oikeutettujen henkilöpiiriin tulisi olla laaja. Jos ongelma ei koskisi muita ryhmiä, voisi erityiskohtelu olla perusteltua inkeriläisille paluumuuttajille, mutta syynä olisi nimenomaan toimeentulovaikeudet eikä ryhmän etninen alkuperä.

Johtopäätöksiä uuden etuuden henkilöpiiriin laajuudesta on tehtävä ensisijaisesti perustuslain säännösten nojalla. Kansainvälisistä sopimuksista ei ole juurikaan johdettavissa lisäperusteluja asian ratkaisemiseksi. EY:n ns. syrjintädirektiivien (2000/43/EY ja 2000/78/EY) piiriin kuuluu myös sosiaaliturva. Niiden mukaan tiettyjen ryhmien positiivista erityiskohtelua ei voi toteuttaa toisten ryhmien kustannuksella.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä arvioi, että perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten mukaan ei ole mahdollista luoda yksinomaan inkerinsuomalaisille paluumuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvajärjestelmää. Kyseisen turvan tulisi siten koskea kaikkia toimeentulon osalta vastaavassa asemassa olevia maahanmuuttajia. Tämän vuoksi työryhmän ehdotukset koskevat kaikille maahanmuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalle.

6. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

6.1. Erillislalla säädetty sosiaaliavustus: maahanmuuttajan erityistuki

Maahanmuuttajat ja erityisesti iäkkäät maahanmuuttajat, joilla ei ole riittävää eläketurvaa, elävät tällä hetkellä pääosin toimeentulotuen varassa. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Sen tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulo lähinnä lyhytaikaisissa toimeentulovaikeuksissa. Iäkkäillä maahanmuuttajilla ei ole oikeutta täysimääräiseen kansaneläkkeeseen, koska he eivät täytä kansaneläkelain edellyttämää asumisaikavaatimusta. Täysi kansaneläkelain mukainen vanhuuseläke edellyttää 40 vuoden asumista Suomessa. Jos henkilö on muuttanut Suomeen 65 vuotta täytettyään taikka eläkkeensaajana, hänelle ei synny lainkaan eläkeoikeutta.

Työryhmä esittää, että ikääntyneiden ja työkyvyttömiä maahanmuuttajien toimeentulon järjestämiseksi säädettäisiin erillislaki, jonka nimi olisi laki maahanmuuttajan erityistuesta.

Ehdotetun maahanmuuttajan erityistuen tarkoituksena on, että tuki olisi maahanmuuttajan toimeentuloa turvaava pitkäaikainen sosiaaliavustusluonteinen tuki. Maahanmuuttajan erityistukea saava henkilö ei pääsääntöisesti kuuluisi kunnan toimeentulotuen piiriin, joskaan erityistuen saaminen ei olisi este toimeentulotuen saamiselle, milloin edellytykset siihen ovat olemassa. Sosiaaliavustusluonteisena tukena maahanmuuttajan erityistuki ei kuuluisi EY-asetuksen 1408/71 soveltamisalaan eikä se näin ollen olisi EY:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännön piiriin kuuluva etuus.

6.2. Erityistuen saamisedellytykset ja määrä

Työryhmän ehdotuksen mukaan maahanmuuttajan erityistuen saamisedellytyksenä olisi 65 -vuoden ikä tai työkyvyttömyys. Työkyvyttömältä edellytettäisiin vähintään 16 -vuoden ikää. Maahanmuuttajan erityistuen tarkoituksena olisi antaa iäkkäille maahanmuuttajille kansaneläkkeen tasoinen pitkäaikainen toimeentulo, koska heillä yleensä ole oikeutta kansaneläkkeeseen tai sen määrä on varsin pieni. Myös toimeentulo työkyvyttömyyden sattuessa halutaan turvata. Työkyvyttömyys määriteltäisiin samoin kuin kansaneläkelaisissa. Maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin maahanmuuttajan erityistukilaisissa Suomessa vakinaisesti asuvaa 16 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on asunut Suomessa vähemmän kuin kansaneläkelain 25 b §:ssä tarkoitetun, täysimääräiseen kansaneläkkeeseen oikeuttavan ajan.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus erityistukeen vain, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada muutoin riittävää toimeentuloa. Tuen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että hakija osoittaa hakeneensa hänelle kuuluvat eläke- ja muut etuudet sekä lähtömaassa että Suomessa.

Erityistuki olisi yksilökohtainen etuus ja tasoltaan kansaneläkkeen suuruinen eli suurempi kuin toimeentulotuen perusosa. Yksinäisen henkilön täyden kansaneläkkeen määrä on 1.6.2001 lukien I kuntaryhmässä 2 832 mk/kk (toimeentulotuen perusosan määrä on vuonna 2001 I kuntaryhmässä yksinasuvalle henkilölle 2 152 mk/kk). Avio- tai avoliitossa olevan henkilön kansaneläke on I kuntaryhmässä 1.6.2001 alkaen 2 492 mk/kk (toimeentulotuki 1 829 mk/kk). Maahanmuuttajan erityistuen määrään vaikuttaisivat henkilön käytettävissä olevat tosiasialliset tulot, jotka hän jatkuvasti vuosittain saa. Myös maahanmuuttajan varat otettaisiin huomioon siten, että varoina ei otettaisi huomioon henkilön omassa käytössä olevaa asuntoa eikä muuta vähäistä omaisuutta. Erityistuessa sovellettaisiin siten tiukkaa tulo- ja varallisuusharkintaa.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus erityistukeen hänen asuttuaan Suomessa vähintään viiden vuoden ajan yhdenjaksoisesti. Viiden vuoden odotusaikavaatimus olisi samanpituisen kuin kansaneläkelain 23 §:ssä ulkomaalaiselta edellytetty Suomessa asumisaika. Suomen kansalaiselta ja pakolaiselta edellytetään kansaneläkelaisissa lyhyempää kolmen vuoden asumisaikaa. Suomen ja Viron välisen sosiaaliturvasopimuksen mukaan myös Viron kansalaisella on kolmen vuoden odotusaika. Odotusajat perustuvat kansaneläkkeen luonteeseen vähimmäiseläkkeenä. Lisäksi voidaan todeta, että vuoden 1995 jälkeen vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksua ei ole peritty.

Viiden vuoden odotusaika on perusteltavissa muun muassa inkerinsuomalaisten paluumuuton lähtökohtatilanteella, jolloin paluumuuttajat Suomen silloin voimassa olleisiin kansaneläkelain säännöksiin perustuvan informaation mukaisesti odottivat pääsevänsä täysimääräisen kansaneläkkeen piiriin viiden vuoden odotusajan jälkeen.

Kansaneläke muuttui 1.1.1994 lukien Suomessa asuttuun aikaan suhteutetuksi. Ehdotettu maahanmuuttajan erityistuki tulisi nyt korvaamaan puuttuvaa kansaneläkettä. Myös henkilöpiirin laajentaminen koskemaan kaikkia maahanmuuttajia, joilla ei ole riittävää toimeentuloturvaa Suomeen muuttaessaan, on peruste noudattaa kansaneläkelain ulkomaalaisia koskevaa viiden vuoden odotusaikaa. Lisäksi hallinnolliset syyt puoltavat sitä, että erityistuen odotusaika ei ole lyhyempi kuin kansaneläkkeen yleinen odotusaika.

Työryhmässä on lisäksi esitetty näkemys, jonka mukaan odotusaikaa tulisi tarkastella myös perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta, koska erityistuen tarkoituksena on taata vähimmäisturvan tasoinen toimeentuloturva vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana. Tämän näkemyksen mukaan viiden vuoden odotusaikaa on pidetty liian pitkänä, sen sijaan kolmea vuotta kohtuullisena vähimmäisturvan tasoinen toimeentuloturvan odotusaikana. Tämä odotusaika on sama kuin Suomen kansalaisten, pakolaisten ja Viron kansalaisten odotusaika kansaneläkkeen osalta.

Maahanmuuttajan erityistukilaissa olisi myös määritelty, milloin henkilöä on pidettävä Suomessa asuvana. Kun henkilöllä on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja hän jatkuvasti oleskelee täällä yhdenjaksoisesti, katsottaisiin hänen asuvan Suomessa. Oleskelu katsottaisiin yhdenjaksoiseksi, jos henkilö oleskelee ulkomailla yhteensä enintään kolmen kuukauden pituisen ajan kalenterivuositain. Jos oleskelu ulkomailla kestää tätä pidemmän ajan, tuen maksaminen keskeytettäisiin.

Vakinaisen oleskelun käsitettä joudutaan arvioimaan sovellettaessa toimeentulotukilakia. Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Toimeentulotuen osalta on esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaalitoimessa noudatettu aiemmin ohjeistusta, jonka mukaan toimeentulotukea ei ole vähennetty seitsemältä matkustuspäivältä vuodessa. Nyt ohjeistusta on muutettu siten, että vuodessa sallitaan seitsemän matkustuspäivää sekä lisäksi yksi viikonloppu kuukaudessa. Aiemmin mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 18.12.2000/3248 mukaan oleskelu viikonloppuisin keskimäärin seitsemän päivän ajan kuukaudessa muualla kuin vakinaisessa oleskelukunnassa oli sellaista satunnaista oleskelua muualla, jonka perusteella ei voitu vähentää hakijan toimeentulotuen perusosaa. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa taas sallitaan puolen vuoden poissaolo Suomesta vuoden aikana.

Maahanmuuttajan erityistuki on luonteeltaan pitkäaikaiseen tarpeeseen tarkoitettu tarveharkintainen sosiaaliavustus. Tämän vuoksi on päädytty kolmen kuukauden aikaan, jonka henkilö voisi vuosittain olla poissa Suomesta menettämättä oikeuttaan erityistukeen. Enintään kolmen kuukauden poissaolon salliminen olisi kohtuullista, kun otetaan huomioon maahanmuuttajan siteet aikaisempaan asuinmaahansa ja elämänpiiriinsä. Kolmen kuukauden poissaolon puitteissa ei matkojen lukumäärä olisi rajoitettu.

Kuten laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisessa, myös maahanmuuttajan erityistukilaissa Suomeen muuttavan henkilön voitaisiin katsoa asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sitä häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä henkilön voitaisiin katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä olisi alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä. Suomesta turvapaikkaa hakevan henkilön ei katsottaisi asuvan Suomessa sinä aikana, jona hän oleskelee täällä ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tai maasta karkotustaan koskevaa asiaa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

6.3. Toteuttava organisaatio, rahoitus ja verotus

Kansaneläkelaitos huolehtii Suomessa asuvien perusturvasta eri elämäntilanteissa. Kansaneläkelaitoksen hoitamia sosiaaliturvaetuuksia ovat muun muassa vähimmäiseläkkeet, vammaisetuudet ja kuntoutusetuudet. Erityistuen saamisedellytyksenä olisi 65-vuoden ikä tai työkyvyttömyys, jolloin harkittavaksi tulee työkyvyn arviointi. Kansaneläkelaitoksen tehtäviin kuuluu on jo nykyisen lainsäädännön perusteella työkyvyn arviointi muun muassa työkyvyttömyyseläkeasioissa sekä lisäksi vanhuudenaikaisten etuuksien myöntäminen. Tämän perusteella työryhmä esittää, että maahanmuuttajan erityistuen toimeenpano säädettäisiin kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Erityistukea haettaisiin kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoista. Valtio korvaisi kansaneläkelaitokselle lain nojalla maksettavista etuuksista aiheutuvat kustannukset. Lain toimeenpanosta aiheutuvat toimintamenot luettaisiin kansaneläkelaitoksen toimintamenoiksi.

Nykyisen tilanteen mukaan, jos kunta järjestää eläkeikäisen tai työkyvyttömän henkilön toimeentulon toimeentulotuen avulla sen vuoksi, että henkilö ei maahanmuuttoon liittyvän asemansa vuoksi voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvaetuutta, korvaa valtio kunnalle siitä aiheutuvat kustannukset enintään kolmelta tai viideltä vuodelta. Tämän jälkeen kunnat vastaavat kyseisten henkilöiden toimeentulotukimenoista sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän mukaisena tehtävänä, jolloin valtionosuus näihin menoihin on keskimäärin 24,2 prosenttia.

Maahanmuuttajan erityistuki olisi valtion rahoittama. Maahanmuuttajan erityistukea maksettaisiin viiden Suomessa asutun vuoden jälkeen toimeentulotuen sijasta iäkkäille tai työkyvyttömille maahanmuuttajille. Täten kuntien toimeentulotukimenot alenisivat. Kuntien siirtymätilanteen mukaisten toimeentulotukimenojen arvioitu aleneminen ehdotetaan vähennettäväksi kokonaisuudessaan kuntien valtionosuuksista.

Koska maahanmuuttajan erityistuki on eräänlainen viimesijainen toimeentuloturvan muoto, jonka saamiseen ja määrään vaikuttavat tuen saajan käytettävissä olevat tulot ja varat, työryhmän mielestä erityistuki olisi katsottava toimeentulotuen tapaan verovapaaksi taloudelliseksi tukimuodoksi.

6.4. Erityistuen taloudelliset vaikutukset

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan vuonna 2003 Suomessa asuu noin 3 700 sellaista maahanmuuttajaa, jotka saattaisivat olla oikeutettuja maahanmuuttajan erityistukeen. Näistä inkerinsuomalaisia on noin 3 300 ja muita maahanmuuttajia, lähinnä pakolaisina maahan muuttaneita noin 400. Tästä joukosta 65 vuotta täyttäneitä on noin 3 400 ja työkyvyttömiä noin 300.

Olettaen, että kyseessä olevista maahanmuuttajista puolet on yksin asuvia ja puolet naimisissa tai avioliiton omaisissa olosuhteissa olevia ja puolet heistä asuu I kuntaryhmässä ja puolet II kunta-

ryhmässä olisi maahanmuuttajan erityistuen määrärahan tarve vuositasolla vuoden 2002 hintatasossa yhteensä 105 000 000 markkaa.

Kun näiden ihmisten toimeentulo perustuu tällä hetkellä kuntien maksamaan toimeentulotukeen, vähenisivät kuntien toimeentulotukimenot vuositasolla yhteensä noin 82 000 000 markkaa.

Erityistuen taloudelliset vaikutukset muodostuisivat kokonaisuudessaan seuraaviksi:

Maahanmuuttajien erityistuki	105 000 000 mk
Kuntien toimeentulotukimenojen alenema	- <u>82 000 000 mk</u>
Menojen nettolisäys	23 000 000 mk

Laskentaperusteet käyvät tarkemmin ilmi liitteestä 2.

Kuntien siirtymätilanteen mukaisten toimeentulotukimenojen arvioitu aleneminen ehdotetaan vähennettäväksi kokonaisuudessaan kuntien valtionosuuksista momentilta 33.32.30. Menettely edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamista.

Vuoden 2002 saajamääräarviona on käytetty vuoden 2003 arviota. Kustannukset vuonna 2003 olisivat siten indeksitarkistuksella korjattuina samat kuin edellä on esitetty.

6.5. Maahanmuuttajan erityistuen voimaantulo

Työryhmän kansaneläkelaitokselta saaman selvityksen mukaan ehdotetun uudentyyppisen etuuden suunnittelu- ja toteuttamistyöhön kuluisi noin yhdeksän kuukauden pituinen aika siitä, kun lain sisältö on selvä. Tämä johtuu siitä, että etuuden johdosta tehtävien atk-muutosten suunnittelu pystytään käynnistämään vasta euron käyttöön otosta johtuvien muutosten jälkeen. Siten, jos valtion vuoden 2002 talousarvioon liittyen laki maahanmuuttajan erityistuesta hyväksyttäisiin budjettilakina, uudistus voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.10.2002 lukien. Jos etuudesta päättäminen tapahtuu vuoden 2003 talousarvion hyväksymisen yhteydessä, siirtyisi uudistuksen voimaantulo vastaavasti ajankohtaan 1.10.2003.

Kun uudistus on sekä eduskunnan että hallituksen kannanottojen mukaan haluttu toteuttaa mahdollisimman nopeasti, työryhmä esittää, että laki maahanmuuttajan erityistuesta tulisi voimaan 1.10.2002.

Erityistuen kustannukset olisivat vuonna 2002 tällöin yhteensä noin 26 miljoonaa markkaa (4,4 miljoonaa euroa) ja kuntien toimeentulotukimenojen alenema noin 20 miljoonaa markkaa (3,4 miljoonaa euroa). Valtion menojen nettolisäys vuonna 2002 olisi tämän perusteella noin 6 miljoonaa markkaa (1 miljoona euroa).

7. MAAHANMUUTTAJAN ERITYISTUEN SUHDE EY-LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA MUIHIN KANSAINVÄLISIIN SITOUMUKSIIN

Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaan yhteisön tulee turvata liikkumisvapauttaan käyttävän työntekijän ja hänen perheenjäsenensä sosiaaliturvan säilyminen ja sosiaaliturvaetuuksien maksaminen riippumatta heidän asuinmaastaan. Tämän toteuttamiseksi neuvosto on antanut asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä. Asetusta sovelletaan lainsäädäntöön, joka koskee sairaus- ja äitiysetuuksia, työkyvyttömyysetuuksia, vanhuusetuuksia, jälkeen jääneiden etuuksia, työtapaturma- ja ammattitautietuuksia, kuolemantapauksen johdosta maksettavia etuuksia, työttömyysetuuksia ja perhe-etuuksia. Kun etuus kuuluu asetuksen soveltamispiiriin, etuuden myöntämisen ja maksamisen ehdoksi ei voi asettaa maassa asumista. Etuuden määrään ei myöskään saa tehdä vähennyksiä, maksamista ei saa lakkauttaa eikä keskeyttää maasta muuton vuoksi.

Asetuksessa on myös nimenomainen määräys siitä, mihin sitä ei sovelleta. Artiklan 4 mukaan: ”Tätä asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon, sodan tai sen seurauksien uhrien etuusjärjestelmiin.” Rajoitetusti asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisetuksiin.

Etuuksien maastaviennin (eksportoinnin) periaatetta ei noudateta, jos etuus ei kuulu asetuksen soveltamisalaan tai jos kyseessä on maksuihin perustumattomasta erityisetuudesta, joka on merkitty asetuksen liitteeseen II a. Liitteessä mainittuja etuuksia ei makseta toiseen jäsenvaltioon. Suomen lainsäädännön mukaisia liitteeseen merkittyjä etuuksia ovat lapsen hoitotuki, vammaistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja työmarkkinatuki. Liite on erottamaton osa asetusta. Oikeudellisesti liittämääräyksillä on sama sitovuus kuin muilla asetuksen määräyksillä. Jäsenvaltioita koskevat liittemerkinnät edellyttävät kaikkien jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä.

Maahanmuuttajan erityistuki voitaisiin myöntää vanhuuden tai työkyvyttömyyden varalta. Tämä viittaa siihen, että kyse olisi asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta eläkkeestä, koska sillä katetaan asetuksessa mainittuja riskejä. Asetuksessa on määriteltä ainoastaan, että etuuksilla ja eläkkeillä tarkoitetaan kaikkia eri etuuksia ja eläkkeitä niihin liittyvine lisine ja korotuksineen. Eläkeoikeuden syntymisestä ja eläkkeen määrän laskemisesta asetuksessa on omat säännöksensä.

Kansallisen lainsäädännön mukaisilla etuusluokituksilla ei kuitenkaan ole merkitystä ratkaistaessa sitä, onko tietty etuus asetuksessa 1408/71 tarkoitettu sosiaaliturvaetus vai ei. Ratkaisevaa on niin sanottu yhteisömerkitys eli minkä kategorian tunnusmerkit etuus yhteisön oikeuden mukaan täyttää.

Työryhmän ehdotuksen pyrkimyksenä on, että maahanmuuttajan erityistuki olisi luonteeltaan asetuksen 1408/71 4 artiklassa tarkoitettuun sosiaalihuoltoon - ei Suomen lainsäädännön mukaiseen sosiaalihuoltoon - kuuluva etuus, jolloin se jäisi yhteisön lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Yhteisön oikeuskäytännössä etuuden on katsottu kuuluvan sosiaalihuollon piiriin muun muassa silloin kun etuus myönnetään tarpeen perusteella ja kun sen määrä harkitaan tapauskohtaisesti henkilön yksilöllisiin olosuhteisiin ja toimeentuloedellytyksiin perustuen. Koska erityistuki myönnettäisiin henkilöille, joilla ei ole oikeutta riittäviin muihin etuuksiin, puoltaa se

etuuden tulkitsemista asetuksen tarkoittamaksi sosiaalihuollosi. Ilmeistä kuitenkin on, että on olemassa paljon etuuksia, joissa on piirteitä sekä sosiaaliturvasta että sosiaalihuollosta. Sosiaaliturvaetuuksina tuomioistuin on usein pitänyt etuuksia, jotka kattavat asetuksessa luetellut sosiaaliset riskit.

Jos maahanmuuttajan erityistuki olisi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävä etuus, se maksettaisiin vain Suomessa asuville henkilöille. Etuuden määrän laskemisessa ei myöskään tällöin tarvitsisi ottaa huomioon asetuksen eläkkeen laskemista koskevia säännöksiä, joita sovelletaan henkilön kuuluttua useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen. Asetuksen mukaan eläke lasketaan sekä kansallisena etuutena että niin sanottuna pro rata -etuutena. Jäsenmaa voi oman lainsäädäntönsä perusteella ottaa huomioon toisen jäsenmaan maksamat eläkkeet eli ulkomaiset eläkkeet vähentävät Suomesta maksettavan eläkkeen määrää. Pro rata -etuuteen, joka on henkilön kaikissa jäsenvaltioissa täytettyyn kokonaisvakuutusaikaan suhteutettu etuus, ei voida ottaa huomioon toisen jäsenmaan maksamia eläkkeitä. Eläkkeensaajalla on asetuksen mukaan oikeus korkeampaan etuuteen. Asetuksen mukainen pro rata -laskenta usein tuottaa määrältään suuremman etuuden kuin pelkästään kansallisen lainsäädännön perusteella tehty eläkelaskelma. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Stinco-ratkaisun (C-132/96) mukaan Italian lainsäädännön mukaisen liitteeseen II a merkityn vähimmäiseläkkeen määrän laskemisessa oli kuitenkin sovellettava asetuksessa säädettyjä eläkkeen laskentasäännöksiä. Suomeen eläkeikäisenä muuttavien osalta olisi kuitenkin epätodennäköistä, että mahdollista pro rata -laskentaa sovellettaessa maahanmuuttajan erityistuki nousisi määrältään.

Toinen mahdollinen vaihtoehto olisi, että maahanmuuttajan erityistuki olisi maksuihin perustumaton erityisetuus, joka pyrittäisiin saamaan liitteessä II a. Asetuksen 1408/71 hallinnollisia ja tulkintakysymyksiä käsittelevä siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunta on 29.6.2000 tehnyt päätöslauselman arviointiperusteista maksuihin perustumattomien erityisettuuksien ottamiselle asetuksen liitteeseen II a. Päätöslauselmassa käsitellään muun muassa etuuden rahoitusta ja erityisettuuksien määritelmää. Rahoitukselta edellytetään, että se on järjestetty yksinomaan yleisten julkisten menojen tai sosiaaliturvan rahoituksen kattamiseen tarkoitetuilla veroilla. Erityisettuuden määritelmä täytyy, jos etuus kuuluu sekaettuuksiin, jolloin siinä on sekä sosiaaliturvatuuden että sosiaalihuollon piirteitä.

Päätöslauselman antamisen jälkeen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion Jauchtapauksessa (C-215/99), jossa Itävallan lainsäädännön mukainen liitteeseen II a merkitty huoltoavustus katsottiin liitemerkinnästä huolimatta asetuksen piiriin kuuluvaksi etudeksi. Euroopan komissio on tapauksen perusteella jälleen ottanut keskustelun alaiseksi kaikkien jäsenmaiden liitemerkinnät. Lisäksi 31.5.2001 annetussa Leclere-tuomiossa (C-43/99) tuomioistuin on todennut, että liite II a on pätemätön siltä osin kun siinä mainitaan Luxemburgissa myönnettävä äitiysavustus.

Tässä tilanteessa tämän ratkaisun toteuttaminen näyttää kuitenkin erittäin hankalalta ja epävarmalta. Mielenkiintoa liitemääräyksiin pitää yllä myös unionin laajentumisprosessin osana parhaillaan meneillään olevat neuvottelut hakijamaiden liitemääräysten sisällöstä.

Kolmas ajateltavissa oleva vaihtoehto olisi etuuden katsominen asetuksen 50 artiklan mukaiseksi vähimmäisettudeksi. Artiklan mukaan useammasta valtiosta eläkettä saavalle eläkkeensaajalle, jolle maksetaan myös asuinvaltion lainsäädännön mukaan eläkettä, ei voida myöntää pienempää

etuutta kuin mikä asuinvaltion lainsäädännössä on vahvistettu vähimmäisetuudeksi. Eläkkeensajalle on maksettava tämän asumisen ajalta lisää, joka on hänelle eri jäsenvaltioista asetuksen eläkkeitä koskevien erityissäännösten mukaisesti maksettavien etuuksien ja vähimmäisetuuden välisen erotuksen suuruinen. Jäsenvaltiot voivat ilmoituksillaan yksilöidä, mitä lainsäädännöllisiä järjestelyjä on pidettävä edellä tarkoitettuina vähimmäisetuuksina. Tuomioistuinkäytännössä on todettu, että kyse on tällaisesta etuudesta vain silloin, kun asuinvaltion lainsäädäntö sisältää erityisen takuun, jonka tarkoituksena on turvata etuudensaajille vakuutuskausien tai vakuutusmaksujen perusteella maksettavan etuuden ylittävä vähimmäistulo. Suomessa ei ole säädetty nimenomaista vähimmäisetuutta, johon näitä säännöksiä olisi sovellettu. Tuomioistuimen 10.5.2001 antamaan Rundgren-ratkaisuun (C-389/99) liittyen julkisasiamies on ratkaisuehdotuksessaan kuitenkin luonnehtinut kansaneläkkeen kaltaista vanhuuseläkettä asetuksen 50 artiklassa tarkoitetuksi eläkkeeksi. Tämä kannanoton perusteella voitaisiin ajatella myös maahanmuuttajan erityistuen kuuluvan edellä mainitun artiklan tarkoittamiin etuuksiin. Tällöin etuus maksettaisiin vain asuinmaassa.

Viime kädessä ratkaisu etuuden luonteesta tehdään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä. Tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on suuri merkitys yhteisön sosiaaliturvalainsäädännön tulkinnassa ja kehityksessä.

Inkerinsuomalaisista paluumuuttajista huomattava osa muuttaa Suomeen Virosta. Tällöin heidän toimeentuloonsa Suomessa voi vaikuttaa Suomen ja Viron välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 69-70/1997). Sopimus mahdollistaa eläkkeiden myöntämisen ja maksamisen sopimuspuolten alueella asuville henkilöille. Viron eläke vähentää Suomen kansaneläkkeen määrää, mutta ei Suomessa kertyneen työeläkkeen määrää. Viron mahdollisen EU-jäsenyyden seurauksen Suomen ja Viron välinen sosiaaliturvasopimus korvautuu asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännöksillä. Asetuksen perusteella ei Virosta maksettava eläke enää voi vähentää Suomesta maksettavaa kansaneläkettä.

Liite 1

TILASTOTIETOJA SUOMEEN MUUTTANEIDEN MÄÄRISTÄ

Taulukko 1. Suomessa 31.12.2000 olevat ulkomaan kansalaiset, ikääntyvät ryhmät (Tilastokeskus)

Kansalaisuus	55-64 –vuotiaat	yli 65 –vuotiaat
Venäjä	1181	1602
Ruotsi	823	1688
Viro	631	802
ent. Neuvostoliitto	266	164
Saksa	252	107
USA	138	310
Britannia	149	76
Bosnia-Hersegov.	116	94
Somalia	71	27
Muut	1054	873
Yhteensä	4681	5743

Taulukko 2. Suomessa 31.12.2000 olevat, muualta tulleet ikääntyvät ryhmät syntymämaahan mukaan (Tilastokeskus)

Syntymämaa	55-64 –vuotiaat	yli 65 –vuotiaat
Ent. Neuvostoliitto	2852	4487
USA	121	586
Ruotsi	970	401
Venäjä	71	284
Kanada	27	242
Saksa	381	198
Ent. Jugoslavia	155	119
Viro	215	121
Norja	101	105
Britannia	203	93
Vietnam	90	84
Puola	128	55
Somalia	76	27
Muut	1925	2389
Yhteensä	7315	9191

Taulukko 3. Suomen ajalla 1998 – 2000 vastaanottamat pakolaiset iän ja sukupuolen mukaan (Työministeriö: Tilastoja 2/2000)

	Ikäjakauma							
Sukupuoli	0-6	7-15	16-19	20-29	30-49	50-64	65-	Yhteensä
Miehet	264	419	164	328	486	75	23	1759
Naiset	271	372	142	300	414	80	21	1600
Yhteensä	535	791	306	628	900	155	44	3359

Taulukossa olevat on otettu tiettyyn ikäryhmään sen vuoden iän mukaan kun henkilö on muuttanut kuntaan. Taulukossa ovat mukana kiintiöpakolaiset, turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet myönteisen päätöksen sekä perheen yhdistämishojelman puitteissa maahan saapuneet henkilöt. Pakolaisista kumpaakin sukupuolta olevia on lähes yhtä paljon.

Taulukko 4. Suomeen vuonna 1999 muuttaneet ulkomaan ja Suomen kansalaiset sukupuolen mukaan (Siirtolaisuusinstituutti: Maahan muuttaneet kansalaisuuden ja sukupuolen mukaan 1980-1998)

Kansalaisuus	Mies	Nainen	Yhteensä
Ulkomaan kansalainen	3 947	3 990	7 937
Suomen kansalainen	3 403	3 404	6 807
Yhteensä	7 350	7 394	14 744

Suomeen muuttaneista sekä ulkomaan että Suomen kansalaisia oli kumpaakin sukupuolta lähes yhtä paljon. Vuonna 1999 Suomeen muutti yhteensä 14 744 henkilöä, joista ulkomaan kansalaisia oli 7 937 henkilöä ja Suomen kansalaisia 6 807.

ERITYISTUEN TALOUDELLISTEN VAIKUTUSTEN LASKENTAPERUSTEET**Taloudelliset vaikutukset, jos asumisaikavaatimus olisi viisi vuotta**

Arvio erityistukeen oikeutetuista:

65 vuotta täyttäneet	3 400
Työkyvyttömät	<u>300</u>
Yhteensä	3 700

Erityistuki on täysimääräisen kansaneläkkeen suuruinen yksilökohtainen tuki.

Käytettävissä olevat tulot otetaan huomioon tukea vähentävänä tekijänä.

Etuudensaajien käytettävissä olevat tulot ovat arviolta keskimäärin 300 mk/kk. Arvio perustuu työryhmän eräistä kunnista saamiin tietoihin.

KEL-indeksi 1327 (v. 2001 = 1302)

Kansaneläke	1.6.2001	1.1.2002	
Yksin asuva I kr.	2 832	2 886	2 826
Yksin asuva II kr.	2 714	2 766	2 658
Naimisissa oleva I kr.	2 492	2 540	2 490
Naimisissa oleva II kr.	2 391	2 440	

Tuen saajista 50 % I kuntaryhmässä
50 % II kuntaryhmässä

Tuen saajista 50 % on yksin asuvia
50 % on naimisissa tai avoliitossa

Täysimääräisen kansaneläkkeen suuruinen erityistuki on tällöin vuoden 2002 tasossa keskimäärin 2 658 mk/kk (KEL-indeksi 1327)

Erityistuen määrä mk/kk	2 658,-
Tuensaajan käytettävissä olevat tulot	<u>- 300,-</u>
Maksettavan tuen määrä	2 358,-

Maahanmuuttajan erityistuki vuositasona vuonna 2002:

$$3\,700 \times 2\,358 \text{ mk} \times 12 \text{ kk} = 104\,659\,200 \text{ mk}$$

Kuntien toimeentulotukimenojen aleneminen

Toimeentulotuen perusosa:

	1.1.2001	1.1.2002	
Yksin asuva I kr.	2 152	2 193	2 146
Yksin asuva II kr.	2 059	2 098	1 985
Naimisissa oleva I kr.	1 829	1 864	1 824
Naimisissa oleva II kr.	1 749	1 783	

Perusosat ovat siten keskimäärin 1 985 mk/kk.

Asumismenot keskimäärin 2 000 mk/henkilö/kk.

Toimeentulotuen keskimääräinen määrä muodostuu seuraavasti:

Perusosat keskimäärin mk/kk	1 985
Toimeentulotuki asumismenoihin (93 % - 85 %) = 8 % 2 000 mk:sta =	<u>160</u>
yhteensä	2 145
Tuensaajan käytettävissä olevat tulot	<u>300</u>
Toimeentulotuki keskimäärin	1 845

Toimeentulotukimenojen alenema vuositasolla vuonna 2002:

$$3\,700 \times 1\,845 \text{ mk} \times 12 \text{ kk} = 81\,918\,000 \text{ mk}$$

Julkistaloudelliset vaikutukset vuositasolla vuonna 2002

Maahanmuuttajien erityistuki	104 659 200 mk
Kuntien toimeentulotukimenojen alenema	<u>- 81 918 000 mk</u>
Valtion menojen nettolisäys	22 741 200 mk
~	23 000 000 mk

Kuntien toimeentulotukimenojen arvioitu aleneminen ehdotetaan vähennettäväksi kokonaisuudessaan kuntien valtionosuuksista momentilta 33.32.30. Menettely edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamista.

Vuoden 2002 saajamääräarviona on käytetty vuoden 2003 arviota. Kustannukset vuonna 2003 olisivat siten indeksitarkistuksella korjattuina samat kuin edellä on esitetty.

Talodelliset vaikutukset vuonna 2002, jos uudistus toteutetaan 1.10.2002 lukien

Määrärahan tarve $3700 \times 2358 \text{ mk} \times 3 \text{ kk} = 26\,173\,800 \text{ mk}$

Kuntien toimeentulotukimenojen alenema

$$3700 \times 1845 \text{ mk} \times 3 \text{ kk} = \frac{-20\,479\,500 \text{ mk}}{5\,694\,300 \text{ mk}}$$

Taloudelliset vaikutukset, jos asumisaikavaatimus olisi kolme vuotta

Maahanmuuttajan erityistuki vuositasolla 2002

$$4100 \times 2358 \text{ mk} \times 12 \text{ kk} = 116\,013\,600$$

Toimeentulotukimenojen alenema

$$4100 \times 1845 \text{ mk} \times 12 \text{ kk} = 90\,774\,000$$

Valtion menojen nettolisäys 25 239 600

Kuntien toimeentulotukimenot korvataan tässä vaihtoehdossa osittain valtion varoista momentilta 34.07.30. Tämän osuuden määrä on vuositasolla noin 11,2 miljoonaa markkaa. Kolmen vuoden asumisaikavaatimukseen pohjaava laskelma on suuntaa-antava ja edellyttää jatkoselvitystyötä.

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI
MAAHANMUUTTAJAN ERITYISTUESTA**

**L a k i
maahanmuuttajan erityistuesta**

1. luku
Yleiset säännökset

1 §. Maahanmuuttajan erityistuen tarkoitus. Maahanmuuttajan erityistuki on taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata pitkäaikainen toimeentulo vanhuuden ja työkyvyttömyyden ajalta sellaiselle maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta riittäviin perustoimeentuloturvan turvaaviin etuuksiin.

2 §. Maahanmuuttaja. Maahanmuuttajana pidetään tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaa 16 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on asunut Suomessa vähemmän kuin kansaneläkelain (347/56) 25 b §:ssä säädetyn täysimääräiseen kansaneläkkeeseen oikeuttavan ajan.

3 §. Oikeus erityistukeen. Maahanmuuttajalla on oikeus erityistukeen, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi muutoin saada riittävää toimeentuloa. Tuen saamisen edellytyksenä on, että hakija osoittaa hakeneensa hänelle kuuluvat eläke-etuudet ja muut etuudet.

4 §. Suomessa asuminen. Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti oleskelee täällä yhdenjaksoisesti. Oleskelu katsotaan yhdenjaksoiseksi, jos henkilö oleskelee ulkomailla yhteensä enintään kolmen kuukauden pituisen ajan kalenterivuosittain.

Suomeen muuttavan henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien, edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.

Suomesta turvapaikkaa hakevan henkilön ei katsota tämän lain mukaan asuvan Suomessa sinä aikana, jona hän oleskelee täällä ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tai maasta karkotustaan koskevaa asiaa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

2. luku

Erityistuen saamisedellytykset

5§. *Yleiset edellytykset.* Erityistukea maksetaan 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle tai 16 vuotta täyttäneelle työkyvyttömälle maahanmuuttajalle.

Maahanmuuttajalla on oikeus tämän lain mukaiseen etuuteen hänen asuttuaan Suomessa vähintään viiden vuoden yhdenjaksoisen ajan.

6§. *Työkyvyttömyys.* Työkyvyttömänä pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä, joka sairauden, vian tai vamman takia on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, mitä on pidettävä ikä, ammattitaito ja muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana.

Työkyvyttömän erityistuki myönnetään toistaiseksi tai määräajaksi.

7 §. *Erityistuen määrä.* Täysimääräinen erityistuki on I kuntaryhmässä 476,26 euroa (2 832 markkaa) ja II kuntaryhmässä 456,45 euroa (2 714 markkaa) kuukaudessa.

Jos erityistuen saaja on naimisissa, täysimääräinen erityistuki on I kuntaryhmässä 419,04 euroa (2 492 markkaa) ja II kuntaryhmässä 402,17 euroa (2 391 markkaa) kuukaudessa.

Erityistukea ei makseta, jos sen määrä kuukaudessa olisi pienempi kuin 2 euroa.

[Erityistukeen maksetaan lapsikorotusta siten, kun kansaneläkelain §:ssä säädetään.]
- viimeinen momentti riippuu siitä, tuleeko lapsikorotus takaisin kansaneläkkeeseen.

8 §. *Yhteistalous.* Jollei naimisissa olevalla maahanmuuttajalla ole yhteistä taloutta puolisonsa kanssa, hänen erityistukeaan määrättäessä sovelletaan, mitä tässä laissa on säädetty sellaisen henkilön erityistuesta, joka ei ole naimisissa.

Jos mies ja nainen avioliittoa solmimatta jatkuvasti elävät yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa, erityistukea määrättäessä sovelletaan, mitä tässä laissa on säädetty puolisoista.

Mitä tässä laissa on säädetty puolisoista, sovelletaan erityistukea määrättäessä henkilöihin, joiden parisuhde on virallistettu virallistetusta parisuhteesta annetun lain (xx/2001) nojalla.

9 §. *Huomioon otettavat tulot ja varat.* Erityistuen määrästä vähennetään maahanmuuttajan käytettävissä olevat tosiasialliset tulot, jotka hänen voidaan kohtuullisen arvion mukaan edellyttää jatkuvasti vuosittain saavan. Huomioon otetaan myös maahanmuuttajan varat.

Tuloksi ei kuitenkaan lueta (*etuoikeutetut tulot*)

- 1) lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää
- 2) toimeentulotukilain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea
- 3) valtion tai kunnan varoista suoritettavaa asumistukea
- 4) kansaneläkelain 30 a §:n mukaista eläkkeensaajien hoitotukea
- 5) rintamasotilaseläkelain (119/1977) mukaisia rintamalisää
- 6) ulkomaalaisille vapaaehtoisille rintamasotilaille maksettavaa rintama-avustusta

7) työntekijäin eläkelain (395/1961) 8 §:n 4 momentissa mainitun lain, eläkesäännön tai eläkeohjesäännön mukaiseen eläkkeeseen sisältyvää lapsikorotusta

Erityistuen määrään eivät vaikuta olosuhteisiin nähden pienehköt säästöt, omassa käytössä oleva asunto eikä muu vähäinen omaisuus.

10 §. Eläkkeensaajien hoitotuki ja asumistuki. Maahanmuuttajalla on oikeus eläkkeensaajien hoitotukeen ja eläkkeensaajien asumistukeen siten, kun kansaneläkelaisissa ja eläkkeensaajien asumistukilaissa (591/1978) säädetään.

3. luku

Erityistuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen

11 §. Erityistuen hakeminen. Erityistukea haetaan kansaneläkelaitokselta.

12 §. Erityistuki työkyvyttömyyden perusteella. Työkyvyttömyyden perusteella tehdyn erityistukihakemuksen ratkaisemista varten on kansaneläkelaitokselle toimitettava hakijan terveydentilasta lääkärinlausunto, joka sisältää hoito- tai kuntoutussuunnitelman. Kansaneläkelaitos voi kuitenkin kustannuksellaan hankkia lääkärinlausunnon, jos hakija on hoidettavana sairaalassa tai laitoksessa tai jos siihen on muu erityinen syy.

Erityistuen hakija on velvollinen käymään työkyvyttömyyden lisäselvittämistä varten tutkittavana kansaneläkelaitoksen määräämän lääkärin luona tai kansaneläkelaitoksen määräämässä sairaalassa. Kansaneläkelaitos suorittaa tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset.

13 §. Hakemuksen raukeaminen. Erityistukihakemuksen käsittely voidaan määrätä raukeamaan, jos tuen hakija kieltäytyy antamasta hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellista tietoa tai esittämästä sellaista selvitystä, jota häneltä kohtuudella voidaan vaatia, tai jos työkyvyttömyyden perusteella haetun erityistuen hakija ei noudata lääkärintutkimuksen toimittamista koskevaa määräystä.

14 §. Erityistuen myöntäminen. Erityistuki myönnetään aikaisintaan hakemuksen jättämistä ja oikeuden syntymistä seuraavan kuukauden alusta lukien.

15 §. Erityistuen maksaminen. Erityistuki maksetaan kuukausittain saajan ilmoittamalle tilille Suomessa sijaitsevaan rahalaitokseen.

16 §. Ennakkosuoritus. Jos erityistuen saajalle myönnetään kansaneläke takautuvalle ajalle, samalta ajalta jo maksettua erityistukea pidetään kansaneläkkeen ennakkosuorituksena.

4. luku

Erityistuen tarkistaminen, keskeyttäminen ja lakkaaminen

17 §. Erityistuen tarkistaminen. Jos erityistukeen vaikuttavissa tuloissa on tapahtunut huomattava muutos, tuen määrä oikaistaan tai tuki lakkautetaan. Huomattavan muutoksen katsotaan tapahtuneen, kun erityistuen määrään vähentävästi vaikuttava vuositulo on noussut tai alentunut vähintään 200 euroa. Jos erityistuen korottamisen edellytykset ovat kansaneläkelaitoksen tiedos-

sa, korotus voidaan myöntää hakemuksetta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty, tarkistetaan erityistuen määrä, kun erityistuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut yksi kalenterivuosi.

Jos erityistuen saaja solmii avioliiton tai avioliitto purkautuu, tuen määrä on oikaistava tai tuki on lakkautettava.

Erityistukea maksetaan sen kuntaryhmän mukaisena, johon se kunta kuuluu, jossa henkilö asuu erityistuen alkamisajankohtana. Kun erityistuensaaja on kuuden kuukauden ajan yhdenjaksoisesti asunut eri kuntaryhmään kuuluvassa kunnassa kuin se kunta, jonka kalleusryhmän mukainen hänen erityistukensa on, erityistuki muutetaan seuraavan kuukauden alusta lukien sen kuntaryhmän mukaiseksi, johon kuuluvassa kunnassa hän silloin asuu.

18 §. Erityistuen keskeyttäminen. Erityistuen saajan erityistuki keskeytetään sen jälkeen, kun henkilön ulkomaillaolo on kestänyt yhteensä kolme kuukautta.

19 §. Erityistuen lakkauttaminen. Työkyvyttömyyden perusteella maksettava erityistuki lakkautetaan, jos maahanmuuttaja tulee työkykyiseksi ennen kuin hän on saavuttanut 65 vuoden iän.

Erityistuen saajan kuoltua lakkaa oikeus tuen saamiseen kuolinpäivää seuranneen kalenterikuukauden alusta lukien. Kun tuki lakkautetaan muusta syystä, lakkaa sen maksaminen päätöksessä määrätystä ajankohdasta.

20 §. Olosuhtemuutokset. Asetuksella määrätään erityistuensaajan velvollisuudesta ilmoittaa työkyvyssään ja muissa olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa hänen erityistukioikeuteensa tai erityistuen maksamiseen.

Erityistukea työkyvyttömyyden varalta saava on velvollinen käymään työkykynsä uudelleen arvioimista varten tutkittavana kansaneläkelaitoksen määräämän lääkärin luona tai eläkelaitoksen määräämässä sairaalassa. Kansaneläkelaitos suorittaa tutkimuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

5. luku Muutoksenhaku

21 §. Muutoksenhaku. Kansaneläkelaitoksen erityistukea koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta tarkastuslautakunnalta kirjallisella valituksella. Tarkastuslautakunnasta säädetään sairausvakuutuslaissa.

Tarkastuslautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta vakuutusoi-
keudelta kirjallisella valituksella, jos päätös koskee oikeutta erityistukeen taikka takaisinperintää. Vakuutusoi-
keuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu valituskirjelmä on toimitettava kansaneläkelaitok-
selle viimeistään 30 päivänä sen päivän jälkeen, jona valittaja on saanut tiedon päätöksestä.

Kansaneläkelaitoksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

22 §. Itseoikaisu. Jos kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 19 §:ssä säädetään.

Jos kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa

mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava sille heti väliaikaisesta päätöksestä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

23 §. Valituksen myöhästyminen. Jos tarkastuslautakunnalle tai vakuutusosikeudelle annettava valitus on saapunut 19 §:ssä säädetyn määräajan jälkeen, asianomainen muutoksenhakuelin voi tästä huolimatta ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

24 §. Päätöksen poistaminen. Jos tässä laissa tarkoitettua etuutta koskeva lainvoimainen päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen, vakuutusosikeus voi kansaneläkelaitoksen esityksestä tai asianosaisen hakemuksesta, varattuaan muille asianosaisille tilaisuuden tulla kuulluksi, poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Tehtyään edellä sanotun esityksen kansaneläkelaitos voi, kunnes asia on uudelleen ratkaistu, väliaikaisesti keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sen esityksensä mukaisesti.

Jos asiassa, jossa on kysymys evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä, ilmenee uutta selvitystä, kansaneläkelaitoksen on tutkittava asia uudelleen. Kansaneläkelaitos voi aikaisemman lainvoimaisen päätöksen estämättä myöntää evätyn edun tai myöntää edun aikaisempaa suurempana. Myös tarkastuslautakunta ja vakuutusosikeus voivat menetellä vastaavasti muutoksenhakuasiaa käsitellessään. Päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 19 §:ssä säädetään.

25 §. Virheen korjaaminen. Jos kansaneläkelaitoksen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, kansaneläkelaitos voi asianosaisten suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen.

Jos kansaneläkelaitoksen päätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, sen on korjattava päätöksensä. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Korjaamisesta on tehtävä merkintä kansaneläkelaitoksen tallekappaleeseen. Asianosaiselle on toimitettava korjattu tai uusi päätös. Jos päätöksestä on vireillä muutoksenhaku, kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta ja toimitettava siinä tekemänsä päätös myös muutoksenhakuelimelle.

Päätökseen, jolla kansaneläkelaitos ei ole hyväksynyt virheen korjaamista koskevaa vaatimusta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

26 §. Päätöksen oikaiseminen. Jos erityistuen saajalle on takautuvasti myönnetty KEL 26 §:n 1 tai 5 momentissa tarkoitettu etuus tai tällaista etuutta on korotettu, kansaneläkelaitos voi riippumatta siitä, mitä 22 §:ssä säädetään, asianosaista kuultuaan käsitellä asian uudelleen.

27 §. Takaisinperintä. Jos tämän lain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian

suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin.

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen.

Takaisinperittävä määrä voidaan kuitata kansaneläkelaitoksen myöhemmin maksamasta etuudesta. Ilman suostumusta kuittaaminen voidaan kuitenkin kohdistaa vain tämän lain mukaiseen etuuteen.

Takaisinperintää koskeva lainvoimainen päätös saadaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

6. luku

Erinäiset säännökset

28 §. *Ulosmittaus.* Tähän lakiin perustuvaa etuutta ei saa ulosmitata.

29 §. *Muut säännökset.* Jollei tässä laissa toisin säädetä, noudatetaan soveltuvin osin, mitä kansaneläkelain 22b §:n 1 momentissa, 39 §:n 3, 4 ja 7 momenteissa, 42 §:ssä, 42 b §:ssä, 43 §:ssä, 43 a §:ssä, 44 – 45 §:ssä, 67 §:ssä, 69 §:ssä, 81 – 86 §:ssä ja 88 §:ssä säädetään.

30 §. *Rahoitus.* Valtio korvaa kansaneläkelaitokselle tämän lain nojalla maksettavista etuuksista aiheutuvat kustannukset.

Kansaneläkelaitoksen on x arkipäivää ennen x §:ssä säädettyä maksupäivää ilmoitettava valtiolle sinä kuukautena maksettavien erityistukien määrä.

Valtion on 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella maksettava kansaneläkelaitokselle ilmoituksen mukainen rahamäärä viimeistään yhtä pankkipäivää ennen erityistukien maksupäivää.

Tämän lain toimeenpanosta aiheutuvat toimintamenot luetaan kansaneläkelaitoksen toimintamenoiksi.

31 §. *Indeksisidonnaisuus.* Tämän lain 7 ja 17 §:n rahamäärät sekä tämän lain mukaan myönnettyjen erityistukien rahamäärät sidotaan elinkustannusten muutoksiin siten, että niitä muutetaan samanaikaisesti ja samassa suhteessa kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (xx/2001) säädetään.

Tämän lain 7 ja 17 §:ssä säädettyt rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuonna 2001 maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

32 §. Tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

7. luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

33 §. *Voimaantulo.* Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2002.

Ennen tämän lain voimaantuloa täytetyt hyväksiluettavat kaudet otetaan huomioon määrättäessä oikeudesta erityistukeen.

Laki ei anna oikeutta erityistuen tai sen osan saamiseen ajalta ennen lain voimaantuloa.

Erityistuki myönnetään myös ennen lain voimaantuloa 65 vuotta täyttäneille ja työkyvyttömäksi tulleille maahanmuuttajille.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.